

Flukt og fakta

En studie av bruk av landinformasjon i asylsaker

Karianne Kristine Kitterød



Masteroppgave i samfunnsgeografi
ved institutt for sosiologi og samfunnsgeografi

UNIVERSITETET I OSLO

Høst 2015

Flukt og fakta

En studie av bruk av landinformasjon i asylsaker

Karianne Kristine Kitterød

Masteroppgave i samfunnsgeografi ved institutt for sosiologi og
samfunnsgeografi

Universitetet i Oslo

Høst 2015

Copyright Karianne Kristine Kitterød

År 2015

Flukt og fakta

En studie av bruk av landinformasjon i asylsaker

Karianne Kristine Kitterød

<http://www.duo.uio.no>

Trykk: Allkopi Oslo

Sammendrag

Denne studien er en kvalitativ analyse av bruken av landinformasjon i asylsaker.

Landinformasjon utgjør kjernen i vurderingen av asylsaker, og både fremstillingen og tolkningen av den er avgjørende for utfallet av asylsøknaden. Den brukes til å vurdere om det søkere forteller om hjemlandet er troverdig, og hvorvidt det anses som trygt å returnere dit. I Norge bruker saksbehandlere i utlendingsforvaltningen kunnskap om søkeres hjemland utarbeidet av Landinfo, som er utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon. Den tilgjengelige landkunnskapen og tolkningen av den forstås, i denne oppgaven, som en del av makten over vedtaket. Produksjonen og bruken av kunnskapen fra Landinfo ses i lys av ulike tilnærminger til kunnskap.

Jeg har foretatt ni intervjuer med informanter som kjenner til asylprosessen og bruk av landinformasjon. I tillegg til disse har jeg brukt eksempler fra tre saksmapper der landinformasjon benyttes. Mine funn tyder på at det eksisterer en dobbelthet i bruken av Landinfo. På den ene siden uttrykker saksbehandlere stor tillit til Landinfos produkter og at disse tillegges stor vekt i saksbehandlingen. Det kan også virke som at Landinfo i enkelte tilfeller behandles med større sikkerhet enn det kildene i rapportene gir grunnlag for. Dette anser jeg som en pragmatisk måte å forholde seg til kunnskap på, som skyldes at man som saksbehandler må fatte vedtak der det står mellom to alternativer: Innvilgelse eller avslag. Det uttrykkes imidlertid også en usikkerhet når det gjelder bruken av landinformasjonen. Flere etterlyser tydeligere retningslinjer. Dette tolkes som et ønske om mindre rom for egne vurderinger i saksbehandlingen.

Forord

Arbeidet med denne oppgaven har vært en lærerik og spennende prosess, og det er mange som fortjener en stor takk.

Først vil jeg rette en stor takk til min hovedveileder, Tone Maia Liodden, og min biveileder Kristian Stokke. Jeg har satt enormt mye pris på samarbeidet vårt. Tone Maia, tusen takk for kjempegod veiledning, inspirerende samtaler og for at du har delt dine erfaringer fra asylfeltet med meg. Takk for at du alltid er positiv og oppmuntrende. Jeg gleder meg til å lese doktoravhandlingen din når den er ferdig. Kristian, hjertelig takk for kjempegod veiledning, og for at kontoret ditt alltid var åpent da jeg ville lufte tankene.

Jeg vil også gjerne takke Christer Berg Carlsen. Det var du som vekket min interesse for dette feltet med din masteroppgave om UDI.

En stor takk til alle informantene som har tatt seg tid til intervju. Tusen takk til Christine Dahl i UNE og Rachel Elisabeth Eide i UDI, for deres hjelp med tilgang til informanter. Særlig takk til Rachel Elisabeth Eide for at du også gjorde det mulig for meg å få tilgang til saksmapper i UDI.

Tusen takk til familien min for masse støtte underveis i oppgaveskrivingen. En spesiell takk til storesøster Ingjerd, for at du og Ingrid Oline bidro med etterlengtede pustepauser og barnelatter i innspurten.

Tusen takk til mine medstudenter Synne og Maiken, for alle fine kaffepauser og samtaler om fag og ikke-fag i studietiden på master. Synne, takk for at du er så snill og tenker mest på alle andre. Maiken, det har vært ubetalelig å ha innspurtfasen sammen med deg.

Til slutt vil jeg gi en spesiell takk til kjæresten min, Agnes, for masse omsorg og oppmuntring underveis. Alt blir bedre når jeg får ferdig matpakke og kaffe på termos før lange dager på Blindern. Tusen takk for at du også har lest korrektur på oppgaven.

Innholdsfortegnelse

1 Innledning	1
1.1 Tema og problemstilling	3
1.2 Oppgavens oppbygning	3
2 Bakgrunn	5
2.1 Rettslig rammeverk og internasjonalt samarbeid	5
2.1.1 Juridisk rammeverk	5
2.1.2 Bevisvurdering og beviskrav i asylsaker	7
2.1.3 Risiko	7
2.2 Utlendingsforvaltningens oppbygning	8
2.2.1 Saksgangen	9
2.3 Troverdighetsvurderinger	10
2.4 Landinformasjon	11
2.4.1 Landinfos produkter	12
3 Teori	15
3.1 Hva er makt og hvor er den lokalisert	15
3.1.1 Makt og nettverk	15
3.1.2 Kunnskap og maktrelasjoner	17
3.1.3 Landinformasjon som kunnskapsbasis	18
3.1.4 Status som flyktning	19
3.2 Absolutt versus konstruert kunnskap	20
3.2.1 Tre tilnærminger til representasjoner	21
3.2.2 Landinformasjon, asylhistorier og fortelling om "sted"	22
3.2.3 Sted i dagligtale	23
3.2.4 Fra deskriptiv tilnærming til studier av sted	24
3.2.5 Sted som meningsfylt – Humanistisk geografi	24
3.2.6 Juridisk og samfunnsvitenskapelig tilnærming	26
3.2.7 Forskjellen mellom jurister og antropologer	26
3.3 Beslutninger og bruk av informasjon	28
3.3.1 Hva er en beslutning	28
3.3.2 Mennesket som rasjonell beslutningstager	29
3.3.3 Beslutninger og organisasjonskultur	30
3.3.4 En beslutning som "passer"	31
3.3.5 Begrunnelsesbaserte beslutninger	31
3.3.6 Instrumentell, symbolsk og strategisk bruk av kunnskap	32
3.4 Teoretisk rammeverk – en oppsummering	32
4 Metode	35
4.1 Kvalitativ metode som fremgangsmåte	35
4.2 Fokus og avgrensning	35
4.2.1 Motivasjon for studiet	36
4.2.2 Min posisjon som forsker	37
4.3 Valg av teori og tilnærming til data	38
4.4 Feltprosess	39
4.4.1 Utvalg og intervju	41
4.5 Ethiske hensyn	42
4.6 Bearbeiding av datamaterialet	44
4.7 Validitet og reliabilitet	45

5	Analyse.....	47
5.1	Landinfos vurdering av kilder	47
5.1.1	Variasjon i landinformasjonens temaer	47
5.1.2	Primær-, original- og sekundærkilder	48
5.1.3	"Rundløype i system"	49
5.1.4	Usikker informasjon er bedre enn ingen informasjon	50
5.1.5	Landrådgiveres rolle	51
5.1.6	Figur 1	52
5.1.7	Det er vanskelig å si noe bastant	53
5.1.8	Landinfo som felt	54
5.1.9	Figur 2	54
5.2	Landinformasjon i saksbehandling.....	55
5.2.1	Landinfos status i saksbehandlingen.....	55
5.3	Bruk av Landinfo – eksempel fra vedtak.....	58
5.3.1	Vedtak 1.....	59
5.3.2	Vedtak 2.....	60
5.3.3	Vedtak 3.....	63
5.3.4	Tillit til landinformasjonen.....	65
5.4	Saksbehandling og en pragmatisk tilnærming til "fakta"	66
5.4.1	"Forklarende" eller "ansvarliggjørende"	66
5.4.2	Søkerens forklaring som intensjonell	69
5.4.3	Når forklaringen blir for god.....	70
5.5	Landinformasjon i beslutninger.....	72
5.5.1	Landeksperter og saksbehandlere som beslutningstagere.....	72
5.5.2	Saksbehandling og valg under usikkerhet.....	73
5.5.3	Begrunnelser i asylavgjørelser.....	74
5.5.4	Trumfkort eller puslespill?	76
5.5.5	Eritrea som trumfkort	78
6	Konklusjon.....	79
6.1	Landinfos utfordringer	79
6.2	Landinfos status i saksbehandlingen	80
6.3	Usikkerhet i saksbehandling.....	81
6.4	Overførbarhet og videre studier	83
	Litteraturliste	85
	Vedlegg 1	90
	Vedlegg 2	91
	Vedlegg 3	92
	Vedlegg 4	95

1 Innledning

Den norske utlendingsforvaltningen preges av et økende press ettersom store strømmer av mennesker krysser landegrenser som følge av kriser, kriger, økende forskjeller i levekår mellom fattige og rike land, samt bedre kommunikasjon (Christensen et al. 2006:12). Fra midten av 80-tallet opplevde Norge og flere andre land i Vest-Europa en økning i antall personer som søkte om beskyttelse (asyl). Dette førte til økt fokus på kontroll og regulering i asylforvaltningen (Christensen et al. 2006:31). De som får sin søknad vurdert i Norge må stille til intervju i Utlendingsdirektoratet (UDI). Det er saksbehandlerne i utlendingsforvaltningen som utøver innvandringspolitikk i praksis (Bollingmo, Skilbrei og Wessel 2014).

Et hovedprinsipp bak norsk innvandringspolitikk siden innføringen av innvandringsstoppen i 1975, har vært at innvandringen skal være begrenset og kontrollert (Christensen 2006:27). Dette gjelder også vurdering av asylsaker der målet er at kun de som har krav på beskyttelse skal få opphold, men at ingen skal returneres til umenneskelige forhold i hjemlandet. Asylpolitikk er stadig vekk gjenstand for debatt i det norske nyhetsbildet. Tross ulike politiske holdninger på feltet, har søkere krav på å få sin søknad vurdert. Fokus for UDIs praksis er juridisk korrekt gjennomføring av asylprosessen, slik at både avslag og innvilgelser kan forsvares i tråd med loven (Kjelsvik 2015:58). Vurderingen av hvorvidt en asylsøker skal få innvilget beskyttelse eller ikke har dramatiske konsekvenser for søkeren, og kan i ytterste konsekvens dreie seg om liv og død (Bollingmo, Skilbrei og Wessel 2014).

Kjernen i vurderingen om hvorvidt det er forsvarlig å sende en søker tilbake til hjemlandet, ligger i landinformasjonen. Måten landinformasjonen beskrives og fortolkes på har derfor stor betydning for hvem som får bli. I Norge utvikles landinformasjon til bruk i vurdering av asylsøknader av Landinfo. Dette er utlendingsforvaltningens kunnskapsenhet for landinformasjon. I behandlingen av søknadene vurderes risiko ved retur, og om søkerens historie er troverdig. I en studie av behandlingen av asylsaker i Storbritannia hevder Scouter (2011) at landinformasjonen som velges ut som relevant for de ulike vurderingene, i høy grad påvirker hvorvidt saksbehandlerne møter søker med tillit eller mistillit. I mange tilfeller kan troverdighet få stor betydning for utfallet. Troverdighet vurderes ut ifra om det er intern sammenheng i søkerens forklaring, og om den stemmer overens med tilgjengelig

landinformasjon (Thomas 2009). Den sistnevnte delen av troverdighetsvurderingen og omtales ofte som *ekstern troverdighet* (Good 2009).

Ifølge UDIs årsrapport fra 2014 søkte 11500 personer om beskyttelse i Norge dette året. Disse kom fra 110 forskjellige land (UDI 2014a). Den største andelen asylsøkere i 2014 kom fra Eritrea. Søkere herifra stod for en fjerdedel av alle søkere som kom til Norge. Av de som søkte fikk 4700 flyktningstatus etter søknad om asyl, og 180 personer fikk opphold på humanitært grunnlag (UDI 2014b). Søkere fra Eritrea var en av de tre største gruppene som fikk innvilget asyl dette året. Ettersom søkere fra Eritrea utgjør en stor andel søkere som har fått opphold, har kunnskapen om forholdene i dette landet vært av særlig interesse for regjeringen og det norske nyhetsbildet den siste perioden. Den 2. juni i år dro statssekretær Jøran Kallmyr til Eritrea for å snakke med representanter for landets regjering (NRK 2015a). Kallmyr fortalte at målet var å inngå en returavtale med Eritrea, samt avtaler som sikret norske myndigheter tilgang til landet, slik at vi kunne forsikre oss om at det var trygt å sende asylsøkere tilbake (Klassekampen 2015). Videre uttalte han: ”Sånn som det er nå får alle opphold fordi man ikke vet konsekvensene dersom man sender dem tilbake. Det er derfor viktig med en dialog med eritreiske myndigheter, og å sørge for at vi får observatører inn i Eritrea” (NRK 2015a). Like etter Kallmyrs møte med Eritreiske myndigheter, offentliggjorde FN en rapport som rettet kraftig kritikk mot Eritrea, noe som igjen førte til kraftig kritikk mot at regjeringen i det hele tatt vurderte mulighetene for retur (NRK 2015 b). Leder i NOAS (Norsk organisasjon for asylsøkere), Ann-Margitt Austenå, mente at de norske observatørene kun kom til å få se det Eritreiske myndigheter ønsker å vise frem (NRK 2015 b).

NOAS mener at en returavtale til Eritrea er umulig så lenge ingen menneskerettighetsorganisasjoner får lov til å komme inn i landet (NOAS 2015). Problemet med Eritrea er at de er et svært lukket land. De som står bak FN-rapporten har ikke selv fått tilgang til Eritrea, men baserer sin informasjon på flere hundretalls intervjuer med flyktninger fra landet (NRK 2015b). NOAS mener at Norges signaler om et mulig samarbeid med Eritrea er ment som et politisk signal til eritreere på flukt (NOAS 2015). Dersom man åpner for samarbeid om retur, kan dette signalisere til søkere fra det aktuelle landet at det ikke lønner seg å søke asyl i Norge.

Det aktuelle Eritrea-eksempelet illustrerer hvordan tilgang på informasjon fra ulike land påvirker hvordan asylsaker fra disse områdene behandles. I tillegg illustrerer det at måten

man går frem for å finne informasjon, kan være uttrykk for politiske interesser. Dersom et land fører en restriktiv asylpolitikk, er det mye som tyder på at det kan føre til at færre søker asyl i dette landet (Brekke 2004). Eksempelet om Eritrea og informasjonen derfra kommer jeg tilbake til mot slutten av oppgaven.

1.1 Tema og problemstilling

I det siste har troverdighetsvurderinger blitt satt i fokus i utlendingsforvaltningen. For eksempel ble det i 2014 publisert to rapporter om dette temaet (Bollingmo, Skilbrei og Wessel 2014 og Schjatvet 2014). Begge ble utferdiget på oppdrag fra UDI. Disse rapportene berører også bruken av landinformasjon, og brukes aktivt i dette studiet. Bortsett fra dette er bruken av landinformasjon et forholdsvis uberørt tema, og forhåpentligvis kan dette studiet bidra til økt kunnskap om nettopp dette.

Den overordnede problemstillingen for oppgaven er derfor:

Hvordan brukes landinformasjon om asylsøkeres hjemland i asylsaker?

For å besvare dette deles problemformuleringen inn i tre underproblemstillinger:

1. *Hvilke utfordringer står Landinfo overfor når de skal sammenstille informasjon om ulike land?*
2. *Hvilken status har Landinfos arbeid i saksbehandlingen og hvilken innflytelse innebærer dette?*
3. *Hvordan forholder man seg til usikkerhet knyttet til landinformasjon når vedtak skal fattes?*

1.2 Oppgavens oppbygning

For å besvare spørsmålet om landinformasjonens rolle i asylsaker, vil det være nyttig med en gjennomgang av den norske utlendingsforvaltningens oppbygning. I bakgrunnskapitlet vil dette bli gjort rede for sammen med det juridiske rammeverket for saksbehandlingen. Deretter presenteres troverdighetsvurderinger og landinformasjonens rolle i disse.

I kapittel 3 presenterer jeg det teoretiske rammeverket som er satt sammen som en analyseramme som skal kobles opp mot funnene og asylfeltet. Innledningsvis i teorikapitlet behandles ulike forståelser av makt og Foucaults forståelse av makt som fordelt i nettverk og

kunnskap som produsert i en kontekst. Her trekkes det også frem et eksempel om Eritrea for å illustrere kunnskapens rolle i asylsaker. Videre presenteres ulike tilnærminger til kunnskap og ulike forståelser av representasjoner og tilnærminger til sted koples deretter opp mot dette. Til slutt, i dette kapitlet presenteres ulike teorier om beslutninger.

I kapittel 4 gjør jeg rede for hvordan jeg har gått frem når det gjelder innsamling av data. Jeg bruker kvalitativ metode og analysen er basert på dybdeintervjuer og dokumentanalyse. Her vil jeg diskutere utfordringer knyttet til bruk av kvalitativ forskning og redegjøre for etiske betraktninger samt oppgavens reliabilitet og validitet.

I kapittel 5 presenteres funnene som er gjort i datainnsamlingen og koples opp mot det teoretiske rammeverket for oppgaven. Her vil jeg diskutere hvilke utfordringer Landinfo står overfor når de skal sammenstille landinformasjon. Disse utfordringene knyttes opp mot Halls (1997) tilnærminger til representasjoner. Deretter diskuteres Landinfos status i saksbehandlingen og eksempler fra tre vedtak trekkes frem for å illustrere hvordan ulike momenter i landinformasjonen brukes i saksbehandlingen. I den neste delen av dette kapitlet benyttes forskjeller mellom jurister og sosialantropologer, presentert av Kandel (1992) til å belyse ulike tilnærminger til fakta og søkerens fremstilling om eget hjemland. Den neste delen dreier seg om hvordan saksbehandlere forholder seg til usikkerhet og hvordan de bruker landinformasjon i begrunnelsene i vedtakene. Avslutningsvis vil jeg gi en oppsummering av de mest sentrale funnene i oppgaven og komme med forslag til videre forskning på feltet.

2 Bakgrunn

2.1 Rettslig rammeverk og internasjonalt samarbeid

Utlendingsfeltet involverer forvaltning på både internasjonalt, europeisk, regionalt og lokalt nivå. Norsk utlendingslov §28 viser direkte til FNs flyktningkonvensjons definisjon av hva en flyktning er. Norges menneskerettighetsforpliktelser i utlendingsloven dreier seg i hovedsak om de regler som følger av flyktningkonvensjonen og andre menneskerettighetskonvensjoner (Dybvik Øyen 2013:33). Norge samarbeider også med EU på alle nivåer i Schengen-relaterte saker (Christensen et al. 2006). I forbindelse med Schengen-samarbeidet ble Norge også part i Dublin-konvensjonen. Denne gir regler om hvilket land som skal ha ansvar for en asylsøknad. Konvensjonen går ut på at asylsøker kun har rett til å få en individuell behandling av sin søknad i ett av landene som er med i avtalen. Norge returnerer asylsøkere til asylbehandling i andre Dublin-land, og disse returnerer asylsøkere til saksbehandling i Norge (Vevstad 2007). Hensikten er at søkere kun skal få sin søknad vurdert i ett av landene. En del av motivasjonen bak utviklingen av et felles europeisk innvandringsregime er ønsket om felles minstekrav når det gjelder å ta i mot søkere. Ingen av landene ønsker å fremstå som mer liberale enn andre, ettersom det kan føre til økt tilstrømning av asylsøkere (Christensen et al. 2006).

2.1.1 Juridisk rammeverk

Det juridiske rammeverket for saksbehandlere er norske og internasjonale regler som gjelder beskyttelse (Bollingmo, Skilbrei og Wessel 2014). Enhver har rett til å søke asyl i et annet land, da det anses som en grunnleggende menneskerett. Om man får asyl, avgjør imidlertid den enkelte stat (Dybvik Øyen 2013:181). For å kunne få beskyttelse (asyl), må du bli anerkjent som flyktning. Det er flyktningbegrepet som utgjør kjernen i asyl- og flyktningretten (Dybvik Øyen 2013). Vilkårene for beskyttelse er definert i utlendingsloven § 28 første ledd bokstav a og b og lyder følgende:

”En utlending som er i riket eller på norsk grense, skal etter søknad anerkjennes som flyktning dersom utlendingen

- a) har en velbegrunnet frykt for forfølgelse på grunn av rase, religion, nasjonalitet, medlemskap i en spesiell sosial gruppe eller på grunn av politisk oppfatning, og er ute av stand til, eller på grunn av slik frykt er uvillig til, å påberope seg sitt hjemlands

beskyttelse, jf. flyktningkonvensjonen 28. Juli 1951 artikkel 1A og protokoll 31. Januar 1967, eller

- b) uten å falle inn under bokstav a likevel står i reell fare for å bli utsatt for dødsstraff, tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff ved tilbakevending til hjemlandet ”.

Dersom en asylsøker ikke vurderes som en flyktning etter § 28, vil myndighetene vurdere om det skal innvilges opphold på humanitært grunnlag eller særlig tilknytning til riket, jf. utl. § 38. (Dybvik Øyen 2013:184).

Et av de mest utfordrende områdene ved lovanvendelsen gjelder spørsmålet om hva som anses som ”velbegrunnet frykt”. Velbegrunnet frykt, slik det omtales i utlendingsloven, inneholder et subjektivt og et objektivt element. Det subjektive elementet er søkerens frykt. Det objektive er om frykten er ”velbegrunnet” (Dybvik Øyen 2013:206).

En viktig internasjonal aktør på asylfeltet er FNs høykommissær for flyktninger (United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)), som er FNs eget flyktningorgan (Dybvik Øyen 2013:29). Høykommissæren gir anbefalinger om tolkningen av flyktningkonvensjonen og beskyttelse av søkere fra bestemte land. De viktigste tolkningsanbefalingene fremgår av UNHCRs ”Håndbok om Prosedyrer og kriterier for å Fastsette flyktningers Rettsstilling” (Håndboken) fra 2003. Disse anbefalingene har stor betydning for norske myndigheter. De er ikke rettslig bindende, men tillegges generelt stor vekt i norsk rett. Høyesterett påpeker at Håndboken ”generelt sett bør tillegges atskillig vekt” (Dybvik Øyen 2013:42).

De som faller inn under denne generelle og universelle definisjonen av ”flyktning” gis en rekke grunnleggende rettigheter, som bevegelsesfrihet, rett til skolegang for barn og rett til sosial stønad fra tilfluktsstaten (Dybvik Øyen 2013:35). Det viktigste er at den gir rett til vern mot utsendelse til forfølgelse (Dybvik Øyen 2013:180). Et annet hovedprinsipp når det gjelder asylsøkeres rettslige krav, er at alle søkere skal få individuell behandling. Dette innebærer både en vurdering av forholdene i søkerens opprinnelsesland, hendelsesforløpet forut for søknaden, og søkerens troverdighet og identitet (Christensen et al. 2006).

2.1.2 Bevisvurdering og beviskrav i asylsaker

For å kunne avgjøre om søkerens frykt for forfølgelse ved retur er velbegrunnet, må man ta stilling til sakens fakta, og kartlegge søkerens identitet og asylhistorie. Formålet med bevisvurderingen i en asylsak er å kartlegge det som er faktum i saken. Når man gjør dette, ser man bakover i tid og vurderer hva som faktisk har skjedd. Når man har tatt stilling til faktum i saken, ser man fremover i tid og vurderer hvordan sakens faktum vil kunne påvirke en eventuell retur (Dybvik Øyen 2013:188).

Beviskravet i asylsaker dreier seg om hvilken grad av sannsynlighet som skal til for at et bestemt faktum skal legges til grunn (ibid:392). I UNHCRs (2003) Håndbok om prosedyrer for å fastsette flyktningers rettsstilling i punkt 195-197 at

”det relevante fakta i den enkelte sak må i første omgang skaffes til veie av søkeren selv [...] Det er et generelt juridisk prinsipp at bevisbyrden påhviler den personen som fremsetter et krav [...] Beviskravet bør således ikke være for strengt, i lys av de vanskeligheter med bevisførsel som følger av den spesielle situasjonen en person som søker om flyktningstatus befinner seg i”.

Beviskravet må altså tilpasses søkerens muligheter for å føre bevis. Selv om bevisbyrden i prinsippet ligger på søkeren, deles dessuten plikten til å stadfeste og evaluere alle relevante fakta mellom søker og saksbehandler (Dybvik Øyen 2013:191).

Etter utlendingsloven § 28 er det ikke krav om sannsynlighetsovervekt i asylsaker. Dersom det foreligger tvil om hva som er faktum i saken skal det i utgangspunktet komme søkeren til gode, så lenge konsekvensene av en uriktig avgjørelse kan innebære at han blir utsatt for forfølgelse (Dybvik Øyen 2013: 192). Norske myndigheter har bevisbyrden for at det skal være trygt å returnere. Søkerens fremstilling av fakta må ikke alltid være mest sannsynlig. Hvis han/hun risikerer forfølgelse om asylhistorien blir lagt til grunn, kreves det ikke at hans/hennes opplysninger er mest sannsynlige, men at de er ”noenlunde sannsynlig” (Dybvik Øyen 2013:193).

2.1.3 Risiko

I asylsaker må saksbehandlere foreta både bevis- og risikovurdering. Beviskravet dreier seg altså om hvilken grad av sannsynlighet som skal til for at et bestemt faktum skal kunne

legges til grunn og knyttes til søkerens forklaring. Risikokravet, på en annen side, gjelder spørsmålet om hvilken grad av sannsynlighet som må foreligge for at risikoen materialiserer seg i overgrep mot søkeren. Risikoen vurderes med utgangspunkt i det fastlagte faktum i saken (NOU 2004:20:392). Mens man i bevisvurderingen ser bakover i tid og vurderer hva man skal legge til grunn i saken, ser man i en risikovurdering frem i tid og vurderer hva som kan inntreffe dersom søkeren returneres til hjemlandet. I UNHCR (2003) håndboken punkt 42 står det at søkerens frykt generelt sett er velbegrunnet dersom man i rimelig grad kan vise at en retur vil bli uutholdelig for søkeren. Dette tilsier at vi ikke kan kreve en veldig høy risiko. Tidligere krevde mange stater at risikoen for å bli forfulgt ved retur måtte være høyere enn 50 prosent for å oppfyllet vilkåret om ”velbegrunnet frykt”. Etter 1980- skjedde det en oppmykning og dette kravet ble senket. I utlendingslovens forarbeider fastslås det at man kan ha en velbegrunnet frykt selv om faren for forfølgelse er betydelig lavere enn 50 prosent, men risikoen må være reell (Dybvik Øyen 2013:204).

Bevis- og risikovurdering er altså to ulke vurderingsmomenter i en asylsak. De påvirkes imidlertid av hverandre ettersom beviskravet også vurderes ut i fra eventuelle konsekvenser ved retur. I bevisvurderingen gjør man en helhetlig bedømmelse av alle relevante forhold. Dersom det er tvil om hvilket faktum som skal legges til grunn, må det tas hensyn til hvilke konsekvenser en retur kan få for søkeren forutsatt at forklaringen som er gitt anses tilstrekkelig sannsynliggjort. Desto mer alvorlige overgrep søkeren risikerer ved retur, og desto større risikoen synes å være, jo mindre kreves for å anse det anførte faktum som tilstrekkelig sannsynliggjort (NOU 2004:20:392).

2.2 Utlendingsforvaltningens oppbygning

Regjeringens overordnede mål for arbeidet på flyktning- og innvandringsområdet er en samfunnstjenlig og styrt innvandring, og en human, solidarisk og rettssikker asyl- og flyktningpolitikk (St. Meld. 9, 2009-2010 pkt. 1.1). På grunn av økning i asylsaker ble Utlendingsdirektoratet (UDI) opprettet i 1988 som et eget direktorat (Brekke et al. 2010). Dette skulle være førsteinstans i alle utlendingssaker, inkludert asylsaker. Samtidig ble Justisdepartementet klageinstans for asylsaker. I 2001 ble det opprettet en egen nemnd for disse klagesakene. I dag behandler Utlendingsnemnda (UNE) alle klager etter utlendingsloven (Christensen et al. 2006:65). UNE er et politisk uavhengig forvaltningsorgan under Justis- og beredskapsdepartementet (JD). Departementet kan ikke instruere i

lovtolkning eller vurdering i enkeltsaker (UNE 2015). Hovedargumentet for opprettelsen av UNE var en bedre ivaretagelse av rettssikkerheten i et domstolslignende organ enn i departementet (Christensen et al. 2006:65).

2.2.1 Saksgangen

Registrering hos Politiets utlendingsenhet (PU) er det første steget i saksgangen i behandling av asylsaker. PU sin oppgave er å registrere opplysninger om asylsøkere og klargjøre identitet. Disse opplysningene samles gjennom samtale med søker (Furre et al. 2010: 38). Politiet kartlegger om søkeren er registrert for straffbare forhold, eller om han/hun tidligere har søkt asyl i noen av landene som inngår i Dublin-samarbeidet (Bollingmo, Skilbrei og Wessel 2014). Neste steg i prosessen er selve asylintervjuet. Før dette må saksbehandleren som skal utføre intervjuet forberede seg ved å vurdere de foreløpige opplysningene i saken. Hun/han må identifisere mangler, eventuell motstrid i søkerens utsagn og planlegge gjennomføringen av intervjuet i tråd med formålet med asylintervjuet (UDI 2013). Formålet med dette intervjuet er å opplyse saken best mulig, og kartlegge behovet for beskyttelse eller opphold på humanitært grunnlag (Dybvik Øyen 2013:332). Her har søker mulighet til å oppfylle sin opplysningsplikt og oppklare eventuelle misforståelser. UDIs formaliserte retningslinjer for hva intervjuet skal dekke oppsummeres slik:

- Hva som er årsaken til søknaden om beskyttelse.
- Å innhente nok informasjon til å kunne vurdere om faktum er tilstrekkelig sannsynliggjort.
- Hva søkeren frykter ved retur til hjemlandet.
- Hvorfor søkeren er forfulgt (årsakssammenheng).
- Om hjemlandets myndigheter har evner og vilje til å beskytte søkeren ved retur.
- Om søkeren har tilgang til et trygt område i hjemlandet, og om det er urimelig å henvise søker dit.
- Om det foreligger grunner til opphold på humanitært grunnlag (UDI 2013).

Disse formelle kravene gjenspeiler utlendingsloven § 28 a og b, og § 38 om opphold på humanitært grunnlag. Kravene innebærer innhenting og vurdering av informasjon om søkerens identitet, historie og forholdene i hjemlandet. Det er viktig å få mest mulig relevant informasjon ut av intervjuet, ettersom det ofte er det mest sentrale når vedtaket skal fattes.

Saksbehandlere I UDI har en grundig opplæring i intervjuteknikk. De gis opplæring i dialogbasert metode og i hvordan intervjuet skal struktureres etter tema (Schjatvet 2015:75). Etter intervjuet skal saksbehandlerne fatte et vedtak og skrive en begrunnelse. I denne fasen kan det være behov for innhenting av mer landinformasjon eller annen informasjon som kan belyse saken (Schjatvet 2015:75).

I Norge er det som nevnt UNE som behandler klagesaker. Klagebehandlingen her er i hovedsak skriftlig. Vedtak i UNE kan fattes i stornemnd, nemndmøte, av nemndleder eller av sekretariatet. Vanskelige saker avgjøres som regel i nemndmøte. Hovedregelen er at søker kan få adgang til å møte personlig og uttale seg under nemndmøte. Saker som ikke byr på vesentlige tvilsspørsmål, kan avgjøres av en nemndleder. I slike saker kan også vedtaksmyndigheten delegeres til sekretariatet (Dybvik Øyen 2013:334). Saker som behandles i nemndmøte forberedes av sekretariatet og avgjøres av en eller to nemndledere (Schjatvet 2015:76). Etter endelig avslag, kan UNE endre vedtaket dersom det har skjedd vesentlige endringer i søkerens situasjon eller i hjemlandet. Det er også mulig å sende en skriftlig anmodning til UNE og be om at vedtaket omgjøres. En annen mulighet er å gå til sivil søksmål ved domstolene og kreve at UNEs vedtak kjennes ugyldig (Dybvik Øyen 2013:335). UNE er ikke bundet av instruks fra regjeringen, men tar dem i betraktning og må rapportere dersom vedtak blir fattet i strid med instruks (Schjatvet 2015:76).

2.3 Troverdighetsvurderinger

Beviskravet er lavere i asylsaker enn i andre sivilsaker. Spørsmålet her er heller om søkerens forklaring fremstår som tilstrekkelig sannsynlig og troverdig. Tvilsfordelsprinsippet er nedfelt i UNHCRs (2003) håndbok pkt. 203 og 204. For at tvilen skal komme søkeren til gode, kreves det for det første at alt tilgjengelig bevis er samlet inn. For det andre kreves det at søkeren har gjort et oppriktig forsøk på å opplyse saken. Søkerens utsagn skal være sammenhengende, troverdige og ikke i strid med allment kjente fakta.

Troverdighetsvurderinger beskrives ofte som noe av det vanskeligste saksbehandlere gjør. Loven har ingen generelle regler om troverdighetsvurderinger (Dybvik Øyen 2013:198). Flyktningdefinisjonen inneholder ikke noe vilkår som angir at søker må være troverdig for å få beskyttelse. Troverdighet er likevel et bevistema som oppstår underveis i saksbehandlingen når det bevis- og risikokrav vurderes. Det henvises til

troverdighetsvurderinger både i UNHCRs håndbok og i rettspraksis (Schjatvet 2014, Bollingmo, Skilbrei og Wessel 2014).

I første omgang er det saksbehandlere som vurderer søkeres troverdighet. I følge Thomas (2009) kan dette angripes på tre ulike måter. Det første går ut på om det er intern sammenheng i søkerens forklaring. I en norsk sammenheng kalles dette ofte intern motstrid. Det andre dreier seg om hvorvidt forklaringen stemmer over ens med tilgjengelig landinformasjon, hvilket omtales som ekstern motstrid. Den tredje måten er å bruke andre bevis, som for eksempel tegn på fysisk mishandling (Thomas 2009 i Bollingmo, Skilbrei og Wessel 2014:23). Troverdighetsvurderinger kan dreie seg om å skille sanne forklaringer fra usanne forklaringer, men i en asylvurdering er det som regel ikke gitt at en søker ikke fremstår som troverdig dersom hun/han lyver. I følge Sweeney (2009) kan en forklaring være troverdig selv om den ikke nødvendigvis er sann, eller direkte bevist, men sannsynlig, konsekvent og reflekterer allment kjente fakta (Sweeney 2009:708). Landinformasjonen danner grunnlaget for vurderingen av hvorvidt forklaringen reflekterer forholdene i søkerens hjemland (ekstern troverdighet).

2.4 Landinformasjon

Saksbehandlere i UDI og UNE skal vurdere risiko ved retur, og hvorvidt søkeres forklaring er troverdig. For å vurdere den eksterne troverdigheten vurderes asylforklaringen opp mot tilgjengelig landinformasjon. I Norge (og i EU-landene) har utlendingsforvaltningen egne fagenheter som legger til rette for bruk av landinformasjon i saksbehandlingen (Schjatvet 2015). I UDI benytter saksbehandlere seg av landinformasjon utarbeidet av Landinfo. Dette er utlendingsforvaltningens fagenhet for landkunnskap. Enheten er underlagt utlendingsforvaltningen, men er faglig uavhengig både UDI og UNE (Dybvik Øyen 2013:29). Landinfo ble opprettet i 2005 etter forslag ble lagt frem i Stortingsmelding 21 (2003-2004) om styringsforhold på utlendingsfeltet. Landinfo er en felles landinformasjonsenhet for UDI og UNE. Enheten er administrativt underlagt UDI. Det vil si at verken departementet, direktoratet eller nemnda kan instruere Landinfo når det gjelder faglige forhold. I stortingsmeldingen står det følgende: ”Det er behov for tiltak som sikrer at UDI og UNE bygger på den samme landkunnskapen i saksbehandlingen. Dersom de to instansene har ulik oppfatning av situasjonen i ett og samme land, kan det få konsekvenser for saksbehandlingen og gi motstridende signaler til omverdenen” (St. melding 21:2003-

2004). Landinfos faglige uavhengighet markerer at landkunnskapen ikke skal kunne mistenkes for å være styrt av interesser om å oppnå bestemte resultater i saksbehandlingen. Dette styrker tilliten til at utlendingsforvaltningens vedtak er basert på et solid og troverdig landkunnskapsgrunnlag (Landinfo 2014).

Landinfos hovedoppgave er å bistå UDI, UNE og JD med informasjon om asylsøkeres opprinnelsesland (Landinfo 2014). Landinformasjon utgjør en del av de faktiske omstendighetene som kan avgjøre om det foreligger en velbegrunnet risiko for forfølgelse ved en retur (Schjatvet 2015:67). I landinformasjonsrapporter som brukes i asylvurderinger tas det ikke stilling til risiko eller informasjon om fremtidige forhold. Rapportene er heller sentrert rundt informasjon om generelle tendenser med tanke på hvilke grupper som er særlig utsatt for alvorlige reaksjoner (Schjatvet 2015:67). Alle som produserer landrapporter skal legge samme metode til grunn, nemlig å vurdere påliteligheten av all relevant, offentlig tilgjengelig landinformasjon, og sammenstille dette i en rapport (Schjatvet 2015:67).

2.4.1 Landinfos produkter

Landinfo er delt inn i fire regionale desker: Afrika, Asia, Europa/Sentral-Asia/Latin-Amerika og Midtøsten. De ulike deskene består av fem eller seks landrådgivere (Landinfo 2014). Landinfo bistår utlendingsforvaltningen hovedsakelig med skriftlige produkter. Dette består i stor grad av temanotater og responser. Temanotatene beskriver komplekse saksforhold eller større temaer, og er ofte basert på intervjuer landrådgivere selv har utført på tjenestereiser til landene notatet gjelder. Responsene er mer kortfattede redegjørelser om avgrensede og spesifikke temaer. I løpet av 2014 produserte Landinfo 45 temanotater og 107 responser (Landinfo 2014).

Saksbehandlere i UDI og UNE har også mulighet til å stille muntlige eller skriftlige spørsmål til Landinfo. I noen tilfeller lager Landinfo formelle responser på slike spørsmål (Schjatvet 2015:70). Dette skjer gjerne dersom det har kommet mange like spørsmål om enkelte situasjoner.

Det er ikke nødvendigvis all kommunikasjon mellom Landinfo og saksbehandlere som resulterer i responser. Muntlig informasjon fra Landinfo kan imidlertid ikke vektlegges i vedtak (Schjatvet 2015:70). Landrådgivere deltar også i nemndmøter i UNE i de tilfeller

nemndleder mener det er behov for det. I tillegg tilkalles de også som sakkyndige vitner i rettssaker. I løpet av 2014 deltok landrådgivere i 154 nemndmøter og avga sakkyndig vitnemål i 169 rettssaker (Landinfo 2014). Landinfo er på denne måten en sentral premissleverandør for de faktiske omstendighetene utlendingsforvaltningen legger til grunn når det gjelder bevis og risikovurdering i asylsaker (Schjatvet 2015:71).

Som landrådgiver må man forholde seg til en rekke ulike kilder. Deres oppgave er å sammenstille informasjon basert på ulike kanaler og fora. I Landinfos årsrapport fra 2014 oppgis de ulike kildene de baserte produktene sine på dette året. Disse er følgende:

- Informasjonsinnhentingsreiser: Reiser til områder hvor det er hensiktsmessig at landrådgivere har egne møter med kilder.
- Skriftlig materiale: fagbøker, publiserte konferansebidrag, artikler og akademiske tidsskrifter.
- Bruk av åpne, nettbaserte kilder: Sentrale internasjonale og nasjonale organisasjoner og observatører som utarbeider rapporter og analyser.
- Diskusjonsfora: Konferanser, foredrag og seminarer i relevante fagmiljøer, både nasjonalt og internasjonalt.
- Eksterne eksperter: Utredninger og foredrag ved eksterne forskere.
- Norske utenriksstasjoner: Innberetninger fra norske utenriksstasjoner, og konkret informasjon om ulike temaer på bestilling fra landrådgivere.
- Nordiske samarbeidspartnere: Samarbeid med søsterorganisasjonene i de nordiske landene, blant annet ved enkelte felles informasjonshentingsreiser.
- Internasjonale samarbeidspartnere: Internasjonale organisasjoner og fora er viktige nettverk for innhenting og utveksling av informasjon.

(Landinfo 2014)

For å få kvaliteten på landinformasjonen så nøytral som mulig, må man alltid ta den politisk-ideologiske konteksten der kilden kommer fra i betraktning (Gyulai 2007). Standarden for landinformasjon har i de siste årene fått økt oppmerksomhet. Landinformasjon fra søkerlandene har alltid blitt ansett som en god måte å tilby et ”objektivt element” i asylsaker, men både innholdet i landinformasjon og betydningen det får i asylsaker har blitt utvidet de siste årene (Gyulai 2007). Både UNHCR og EU-landene har utviklet felles retningslinjer for standarden og kvaliteten på landinformasjon (Gyulai 2007).

Det internasjonale samarbeidet og det rettslige rammeverket den norske utlendingsforvaltningen er bundet av, former hvordan saksbehandlingen utføres i praksis. Både bevis- og risikovurderinger innebærer at man anvender kunnskap man har om søkeres hjemland. Informasjon om dette, i tillegg kjennskap om saksgangen og landinformasjonens rolle i troverdighetsvurderinger og utlendingsforvaltningen, er ment å gi bakgrunnsinformasjon som er nyttig når mine funn presenteres senere i oppgaven. Hvordan landrådgivere og saksbehandlere forholder seg til kunnskap er et gjennomgående tema i oppgaven. I analysen vil momenter fra dette kapitlet sammen med teoretisk innsikt drøftes opp mot empiri fra mine intervjuer og vedtak jeg har fått innsyn i.

3 Teori

Dette kapittelet er delt inn i tre hoveddeler. Den første delen tar for seg to overordnede spørsmål om makt: Hva det innebærer og hvor det er lokalisert. Deretter presenteres to ytterpunkter av forståelse av kunnskap. Disse vil deretter illustreres i ulike tilnærminger til representasjoner, ulik forståelse av sted, og forskjellen mellom jus og sosialantropologi. Den siste delen tar for seg ulik forståelse av beslutninger og kunnskapens rolle i disse.

3.1 Hva er makt og hvor er den lokalisert

Begrepet makt forstås gjerne som ”autoriteten til å få noe gjort” (Cloke et al. 2014:936), men brukes også ofte som synonym for *innflytelse* (Johnston et al. 1994:467). Makten kan være direkte, det vil si ”makt til å gjøre noe”, eller det kan være indirekte, som vil si ”makt over noe, eller noen” (ibid:467). I blant er det tydelig hvor makten er lokalisert og hvem som utøver den, mens andre ganger er dette mindre klart. Denne første delen av kapitlet tar for seg to aspekter ved makt og innflytelse. Det første gjelder spørsmålet om *hvor* makten er lokalisert og det andre *hva* makten innebærer. De to aspektene som behandles er begge ytterpunkter når det gjelder forståelsen av *hvor* og *hva* makt er. Dette vil være et utgangspunkt for resten av det teoretiske rammeverket.

3.1.1 Makt og nettverk

For å forstå asylprosessen og bruk av landkunnskap anvendes Foucaults forståelse av hvordan makt er fordelt. Hans forståelse av at makt befinner seg i nettverk egner seg, i dette tilfellet, bedre enn en hierarkisk og suveren makt (Hardy 2003). I følge Foucault utøves ikke makt kun ovenfra og ned, men kan komme både oven- og nedenifra (Dreyfus og Rainbow 1982: 185). Han mente at makt finnes overalt i samfunnet og at det ikke kan festes til en formel eller føres tilbake til juridiske forhold (Engelstad 2005:14). Dette bryter med en tradisjonell forståelse av makt, som ofte dreier seg om enhetlige maktforhold konsentrert hos et overordnet organ (Engelstad 2005:14).

Saksbehandlere i UDI og UNE fatter vedtak som skal være i tråd med utlendingsloven.

Denne refererer både til norsk, europeisk og internasjonal lovgivning og makten over hvordan vedtakene fattes, er på denne måten spredt utover ulike politiske nivåer.

Lovgivningen legger en ramme rundt, eller retningslinje for, hvordan vedtakene skal fattes.

Saksbehandlere befinner seg nederst i utlendingsforvaltningens byråkrati. Dette kan forstås som en hierarkisk maktstruktur der de internasjonale forpliktelser og et europeisk samarbeid står øverst, og nasjonal lovgivning og organisering av asylpolitikk står under. Alt dette legger rammer for hvordan saksbehandlere utøver asylpolitikken i praksis som nederst i utlendingsforvaltningens byråkrati.

Utfallet av saksbehandlingen avhenger av informasjonen som er tilgjengelig om den eventuelle saken, og hvordan denne anvendes. Det er saksbehandlerne som skal møte søkerne og fatte vedtak i enkeltsaker etter utlendingsloven og statsborgerrettsloven (Christensen et al. 2006). Saksbehandler må vurdere om søkeres fortellinger om hvorfor de søker asyl fremstår troverdig eller ikke, og om det de forteller om situasjonen i hjemlandet sitt stemmer. Ekspertinformasjonen om de ulike landene produseres i en annen enhet enn der vedtakene fattes. I tillegg til utlendingsloven og asylsøkerens egen fortelling, er bruken av den tilgjengelige informasjonen om hjemlandet en viktig del av saksbehandlingen. Kunnskapen som produseres om de ulike landene kan også sies å utgjøre en del av makten over utfallet av søknadene om beskyttelse. Dermed utgjør også selve måten kunnskapen produseres på en innflytelse på hvordan vedtakene produseres. Landinfo er et uavhengig organ og skal verken ta del i selve saksbehandlingen, eller vurderingen av den enkelte søkers forklaring. Dette er den mest brukte kilden om forholdene i søkeres hjemland for saksbehandlerne. Utfallet av en asylsøknad avhenger derfor også av hvordan saksbehandlere anvender landinformasjonen og hvordan de tar beslutninger. Makten ligger altså både hos Landinfo som produserer landkunnskapen og saksbehandlere som tolker og anvender denne.

Foucault mener at makt er noe som sirkulerer i et nettverkslignende system, og at man ikke kan anse det som noe som er lokalisert et konkret sted eller forbeholdt enkelte aktører (Foucault 1980: 98). Makten utøves igjennom nettverk der noen har en sterkere posisjon enn andre (Hardy 2003:464). De ulike aktørers evne til å utøve makt er ikke nødvendigvis den samme i enhver situasjon, men avhenger av konteksten maktrelasjonen utspiller seg i. Landinformasjonens rolle i saksbehandlingen vil for eksempel variere ettersom tilgangen på informasjon er ulik fra land til land. Hvordan Landinfos produkter anvendes i saksbehandling avhenger også av hva slags informasjon som behandles, og om det dreier seg om konkrete problemstillinger som er relevant for den enkelte saken, eller mer generelle forhold.

Det er en hierarkisk innflytelse på asylprosessen når det gjelder de ulike politiske nivåene og den juridiske rammen for saksbehandlingen. I denne oppgaven brukes imidlertid en nettverksbasert forståelse av makt da den hierarkiske tilnærmingen ikke anses som tilstrekkelig til å forklare hvordan Landinformasjon brukes i asylsaker. Den nettverksbaserte teorien vil anvendes for å belyse hvordan ulike kilder til makt, slik som lovgivning, ekspertinformasjon, aktørenes forståelse av egen rolle og deres kunnskap, former hvordan vedtak fattes.

3.1.2 Kunnskap og maktrelasjoner

Spørsmålet om *hva* makt er, kan deles inn i tre ulike forståelser. Makt kan forstås som en politisk eller formell makthaver som har kapasitet til å utøve makt over andre. For det andre kan makt forstås som midler i form av kapital. For det tredje kan makt forstås som kunnskap og det er denne forståelsen det gjøres ytterligere rede for her.

I følge Foucault må kunnskap ses i sammenheng med maktrelasjoner (Hardy 2003:465). Han knytter forståelse av ideologi og språklig makt sammen med kunnskap (Engelstad 2005:18). Kunnskap vokser frem i et etablert «sannhetsregime», som er formet av denne ideologien og språklige makten. Et sannhetsregime kan forstås som en tenkemåte og en måte å forstå verden på (Jørgensen og Phillips (1999:9). Knights og Morgan (1991) beskriver det som «...et sett med ideer og praksiser som legger betingelser for vår måte å handle, og relatere oss til ulike fenomener på». Kunnskap vokser altså ikke frem uavhengig av den virkelighetsoppfatningen de som produserer den er en del av (Hardy 2003: 465).

Utfallet av en søknad om asyl avhenger av hva som legges til grunn i vurderingen. Hva man legger til grunn vil si hva man aksepterer som sant og hva man fatter vedtaket på grunnlag av. Når saksbehandlere skal vurdere om de legger til grunn det søkeren sier om situasjonen i hjemlandet, bruker de rapporter fra Landinfo (og egen erfaring fra å jobbe med et bestemt landområde). Kunnskap påvirker og former maktrelasjoner, men produksjonen av kunnskap påvirkes også av de maktrelasjonene som allerede eksisterer der den produseres. Det som legges til grunn i asylsaker tolkes som *konsekvensen*, eller *effekten*, av det som anses for å være sant hos de som fatter vedtaket.

3.1.3 Landinformasjon som kunnskapsbasis

La meg gi et eksempel med utgangspunkt i et av Landinfos temanotater om nasjonaltjeneste i Eritrea. Jeg fortsetter å bruke Eritrea for å illustrere landinformasjonens betydning, ettersom det har vært mange saker som har ført til opphold fra landet i det siste. La oss si at en søker forteller at han/hun er fra Eritrea og har blitt innkalt til nasjonaltjeneste, men reiste ut av landet for å unnsnippe dette. Søkeren er derfor redd for å dra hjem i frykt for å bli straffet for dette. For å vurdere om søkeren i dette tilfellet har krav på beskyttelse, må saksbehandleren undersøke om det søkeren forteller er tilstrekkelig sannsynlig, og hvis det er det, hva slags straff han/hun kan møte ved retur. Her er det altså snakk om én bevis- og én risikovurdering. Saksbehandleren må bruke tilgjengelig kunnskap om Eritrea for å undersøke om det søkeren sier kan stemme. Deretter må det vurderes hvordan dette kan ha konsekvenser for søkerens retur.

I Landinfos temanotat om nasjonaltjeneste i Eritrea (Landinfo 2015a), står det følgende:

”Eritreere som unndrar seg nasjonaltjeneste, risikerer trolig vilkårlige utenomrettslige straffereaksjoner fra lokale militære overordnede, men erfaringsgrunnlaget man har er begrenset, og det er derfor vanskelig å trekke bastante slutninger.”

I en tillegg blir det, i en annen respons, fastslått at tjenestepliktig alder er mellom 18 og 50 år, og at majoriteten av de som forlater landet gjør det ulovlig for å unnsnippe militærtjeneste (Landinfo 2015b). På UDIs hjemmesider henvises det til UNHCR sine anbefalinger for praksis i Eritrea-saker. I følge disse anbefalingene bør de fleste som flykter landet anses som flyktninger i henhold til kriteriene i flyktningkonvensjonen. De som har unndratt seg nasjonaltjeneste trekkes frem som en av gruppene som særlig risikerer forfølgelse ved retur (UDI 2012). UNHCR sine retningslinjer er ikke juridisk bindende for den norske utlendingsforvaltningen, men de tillegges stor vekt. Både disse retningslinjene og Landinfo utgjør en basis i saksbehandleres oppfatning av den situasjonen de beskriver. Dersom søkeren kan sannsynliggjøre at han/hun faktisk er fra Eritrea og er i vernepliktig alder, kan saksbehandleren altså, med støtte i tilgjengelig landinformasjon, legge til grunn at søker risikerer forfølgelse ved retur. Her blir det ting som søkerens språk og lokalkunnskap som er avgjørende for vedtaket, ettersom vurderingen dreier seg om hvorvidt søkeren er fra Eritrea eller ikke.

La oss nå se for oss at konklusjonen i Landinfos temanotater endret seg. Opplysningene om vernepliktig alder endret seg fra å være mellom 18 og 50 år, til ”Det er uvisst hvor lang vernepliktig alder er, men ifølge kilder Landinfo har snakket med, blir som regel ikke folk over 25 år innkalt”. I tillegg sto det: ”Under spesielle forhold, kan unndragelse av verneplikten føre til straffereaksjoner fra myndighetene”. Med utgangspunkt i dette, ville det antakeligvis kreves mer enn å sannsynliggjøre at man er fra Eritrea for å få søknaden innvilget. Den eventuelle risikoen ved retur kan vurderes som lavere, særlig dersom en søker er over 25 år. I tillegg vil det kanskje kreves at søkeren må sannsynliggjøre at hans eller hennes unndragelse vil føre til straff.

Poenget med dette eksempelet er å illustrere at dersom innholdet i landinformasjonen endres, vil dette påvirke hvordan vedtakene fra dette området fattes. I dette tenkte eksempelet ville endringene trolig ha ført til at færre fikk opphold. Dersom det uttrykkes ytterligere grad av tvil i Landinfos responser og temanotater, vil dette gi et annet grunnlag for bevis- og risikovurderingen. Tilgang på kunnskap om landet og hvordan den anvendes er altså avgjørende for asylpraksisen. Dette eksempelet trekkes frem igjen mot slutten av oppgaven, og knyttes opp mot teori om kunnskap som en del av et sannhetsregime.

3.1.4 Status som flyktning

Punktene over dreier seg altså om fordelingen av makt, og hvordan makt kan anses som kunnskap som produseres innenfor et etablert kunnskapsfelt. Eksempelet illustrerer hvordan innflytelsen på asylvedtakene er fordelt i ulike instanser, og hvordan konklusjonen i landinformasjonen påvirker vurderingen i vedtakene. Det må imidlertid poengteres at makt ikke nødvendigvis anses som noe negativt. Maktutøvelse assosieres ofte med undertrykkelse, og Foucault understreker at dette kun er én av effektene makt og kunnskap har (Foucault 1980:112). Et kunnskapsregime opererer som regel ut fra et felles begrepsapparat. Et slikt begrepsapparat tillater derfor at de som er en del av det samme kunnskapsregimet å plassere fenomener og aktører inn i ulike kategorier (Knights og Morgan 1991: 251). På denne måten konstruerer makt subjektet. Dette kan skje i form av undertrykkelse, men det kan også være positivt ettersom makt setter ting i system ved å knytte mening til det (Hardy 2003: 466). Å behandle asylsøknader går ut på å avgjøre hvem som får status som flyktning og hvem som ikke får det. Som saksbehandler forholder man seg til regelverket, landinformasjonen og søkeren, og vurderer om han/hun har grunnlag for å få flyktningstatus. Vurderingen skjer

naturlig nok ut fra saksbehandlernes virkelighetsoppfatning, og det er gjennom denne de kategoriserer søkere. At utlendingsforvaltningen har myndigheten til å foreta denne kategoriseringen er i seg selv et eksempel på et asymmetrisk maktforhold. De juridiske premissene for hvem som har krav på asyl, er imidlertid kunnskap/makt som er ment for å beskytte de som har krav på det ved å gi dem status som flyktning. Det samme gjelder UNHCR sine retningslinjer som det refereres til hos Landinfo og i UDIs praksisnotater. På samme måten er kunnskapen Landinfo produserer ment å gi informasjon og innsikt om søkerlandene, slik at man skal være tryggere på at ingen sendes hjem til retur.

Dersom en søker klassifiseres som flyktning er han/hun forbeholdt visse rettigheter. Disse rettighetene er en følge av at vedkommende er anerkjent som flyktning, noe som er grunnlaget for hele asylprosessens begrepsapparat. På denne måten kan makten som ligger i dette begrepsapparatet også ha en positiv funksjon, og styrke posisjonen til individet som får en flyktningstatus. I likhet med Foucault skiller Allen (2003) mellom en negativ og undertrykkende form for makt, og en positiv makt som kan styrke posisjonen til de involverte partene. Den negative formen for makt utøves *over* andre, mens den andre utøves *sammen med* andre og kan muliggjøre heller enn å undertrykke deres preferanser (Allen 2003). Makten som ligger i bruken av landinformasjon kan også være et eksempel på begge disse formene. Landinformasjonen kan brukes som "bevis" på at det søkeren forteller om hjemlandet er løgn. På denne måten utøves makten over søkeren, og er undertrykkende i form av at innholdet i søkerens forklaring anses som uriktig eller usann sammenlignet med informasjonen som brukes som målestokk. Landinformasjonen kan også brukes i positiv forstand, ved at den legitimerer søkerens historie og dermed muliggjør status som flyktning.

3.2 Absolutt versus konstruert kunnskap

Som nevnt over, kan makt forstås som kunnskap. Ifølge Foucault må altså kunnskap sees i sammenheng med maktrelasjoner (Hardy 2003:465). Dette representerer et konstruktivistisk ståsted, hvor kunnskapen anses som kontekstbundet og avhengig av den sosiale og formelle konteksten den utvikles i. Et konstruktivistisk perspektiv på kunnskap byter med den tradisjonelle positivistiske orienterte tilnærmingen til kunnskap (Thagaard 2006:42). Her anses kunnskap og vitenskapelig fakta som objektive, og uavhengige av sosiale prosesser. Det positivistiske og det sosialkonstruktivistiske ståstedet er altså to ytterpunkter når det gjelder forståelsen av kunnskap og konteksten det produseres i. På den ene siden sees

kunnskap som noe absolutt, og på den andre som konstruert. Både i produksjonen av landinformasjon og anvendelsen av den, forholder man seg altså til ulike kunnskapskilder. Hvorvidt man forstår kunnskap som noe sosialt konstruert, eller objektivt og absolutt, er avgjørende i asylprosessen. Denne delen av det teoretiske rammeverket skisserer tre ulike tilnærminger til representasjoner. Deretter presenteres to ulike forståelser av sted, og hvordan steder kan undersøkes og fremstilles. Disse illustrerer to ulike tilnærmingene til kunnskap. I analysen koples dette opp mot hvordan ulike former for landinformasjon er gjenstand for ulike forståelser av kunnskap. Enkelte momenter i Landinformasjonen forstås som ”objektive fakta”, mens andre ting kan forstås som usikkert og tolket.

3.2.1 Tre tilnærminger til representasjoner

Når man fatter et vedtak i en asylsak, forholder man seg både til landinformasjonen fra Landinfo, og det søkeren selv forteller om hjemstedet og situasjonen der. Saksbehandleren har altså to ulike kanaler som gir en fremstilling av stedet – søkeren og Landinfo. For å undersøke hvordan disse ulike kanalene med informasjon om hjemlandet brukes i asylsaker vil jeg anvende tre ulike tilnærminger til representasjoner, og se landinformasjonen og søkers forklaring i lys av disse.

Hall (1997) definerer representasjon som ”using language to say something meaningful about, or to represent, the world meaningfully, to other people” (15). Det å representere noe vil altså si å gi en fremstilling av virkeligheten, eller deler av den, gjennom språk. Landinfos produkter skal gi en fremstilling av ulike aspekter ved virkeligheten i asylsøkeres hjemland. Noen ganger dreier landinformasjonen seg om å gi et helhetlig inntrykk av generelle forhold ved landet, mens andre ganger dreier det seg om en fremstilling av helt konkrete forhold knyttet til en hendelse eller et bestemt sted. Hall (1997) skiller mellom tre ulike tilnærminger til representasjoner: mimetisk, intensjonell og konstruert. Den mimetiske vil si at representasjonen gir en direkte gjenspeiling av det som allerede finnes. Fysiske omgivelser, personer, ideer eller hendelser utgjør meningsgrunnlaget for representasjonen. Språket som formidler dette fungerer som et slags speil som viser oss hvordan virkeligheten faktisk er. I denne tilnærmingen er det gitt at virkeligheten man representerer eksisterer, og at den er den samme uavhengig av hvem som formidler den. I den intensjonelle tilnærmingen er fokuset på fortelleren. Her anses hver og en som formidler noe å ha en unik tolkning av virkeligheten. Deres representasjoner gjenspeiler denne. En intensjonell representasjon gir altså ikke en

direkte gjenspeiling av virkeligheten, men gjenspeiler det formidleren har som hensikt å representere. Problemet med denne tilnærmingen er at formidling gjennom språk avhenger av at andre gjenkjenner og forstår det som representeres. I denne oppgaven vil den intensjonelle tilnærmingen brukes for å belyse hvordan enkelte aktørers representasjoner kan anses som en formidling av det de ønsker å formidle. Asylsøkeres representasjon av situasjonen i hjemlandet kan for eksempel anses som intensjonell i de tilfeller der kjennetegn som gir bedre mulighet for beskyttelse diktes opp. Fokuset i analysen vil være på intensjonen i representasjonen og ikke på problemene knyttet til hvorvidt forteller og mottager har samme forståelse av språket som brukes i formidlingen.

Den tredje tilnærmingen Hall (1997) trekker frem, altså den konstruksjonistiske, anerkjenner det sosiale aspektet ved språk. Til forskjell fra den mimetiske tilnærmingen anses meningsdannelsen ved representasjonen å ligge i selve formidlingen, og ikke i tingene som representeres. Ifølge denne tilnærmingen må man ikke blande den fysiske virkeligheten med vår representasjon av den. Det er ikke tingenes eksistens i seg selv som danner meningsgrunnlaget for hvordan vi oppfatter dem, men det av vi gir det mening gjennom språket vi bruker for å representere det. Her anses representasjonen ikke å gi en direkte gjenspeiling av virkeligheten, men en fremstilling som er fortolket av den som formidler. Denne tilnærmingen vil brukes for å få frem Landinfos utfordringer når det gjelder å produsere så sikker mulig kunnskap om de ulike landene, basert på et varierende kildegrunnlag. Den konstruksjonistiske representasjonen vil settes opp mot den mimetiske for å illustrere Landinfos ”status” som kilde i saksbehandling.

3.2.2 Landinformasjon, asylhistorier og fortelling om ”sted”

For å vurdere risiko ved retur og ekstern troverdighet bruker saksbehandlere landinformasjon utarbeidet av Landinfo. Landinfo vurderer og samler inn informasjon som utlendingsforvaltningen trenger i disse vurderingene. De skal imidlertid ikke ta del i beslutninger og troverdighetsvurderinger i de ulike sakene, men kun bistå med ekspertinformasjon om landene (Landinfo 2015c). Saksbehandlerne bruker det søkerne selv forteller om hjemstedet, og sjekker dette opp mot tilgjengelig landinformasjon. Det som anses som relevant landinformasjon varierer ut i fra den enkelte søkers grunnlag for asyl. Når det gjelder å vurdere asylintervjuet og å anvende relevant landinformasjon, må saksbehandlere altså forholde seg til ulike fortellinger om sted. Måten saksbehandlerne

forholder seg til landinformasjonen på, vil være avgjørende for vurderingen av de ulike fortellingene. På den ene siden kan landinformasjon ha status som en beskrivelse av objektive forhold, og på den andre kan den oppfattes som en fortolket representasjon sett fra et bestemt ståsted. For å belyse ulike måter å forholde seg til landinformasjon på, vil en del av det teoretiske rammeverket dreie seg om ulike teoretiske perspektiver på begrepet ”sted”, og ulike perspektiver på representasjoner. Disse kobles opp mot hverandre. Variasjonen i de ulike tilnærmingene til sted gjenspeiler de ulike tilnærmingene til representasjoner.

3.2.3 Sted i dagligtale

Begrepet ”sted” er en del av vår dagligtale, og anses ofte ikke som en del av en akademisk terminologi (Cresswell 2004). Som regel defineres ikke bruken av «sted». Siden begrepet er en del av vår dagligtale, tenker vi at vi har en ukomplisert og felles oppfatning av hva det betyr (Cresswell 2004). Dovey (2010) mener imidlertid at begrepet brukes ulikt og argumenterer for at det, i en akademisk sammenheng, er viktig å gjøre rede for hvordan vi omtaler og opplever steder. Variasjonen i hvordan ”sted” har blitt brukt i samfunnsgeografiens historie gjenspeiler de ulike tilnærmingene til representasjoner som er gjort rede for over. Ofte brukes ”sted” kun for å referere til en fysisk lokalisering (Malpas 1999). Topografiske studier ble ifølge Duncan og Ley (1993) ansett som en vitenskapelig, rasjonell og objektiv beskrivelse av et landskap. Slike skildringer av sted ble også sett på som universelle for områdene de gjaldt. Denne måten å representere steder på er forenelig med den mimetiske tilnærmingen til representasjoner. Den rasjonelle og objektive oppfatningen av ”sted” har senere blitt kritisert av Foucault og andre post-strukturalister, som heller anser ”sted” for å være noe sosialt konstruert (Dovey 2010). Behandlingen av steder som sosiale konstruksjoner har igjen blitt kritisert for å undergrave de fysiske strukturene i samfunnet, og dermed avvise det essensialistiske synet på steder. For å gjøre rede for ulike nyanser ved bruk av «sted», og hvorfor det er viktig å behandle det som egen analyseenhet, følger en rask gjennomgang av ulike teoretiske perspektiver på «sted» i samfunnsgeografiens historie. Begreper som rom, sted, region, landskap og territorier er nært beslektet, og brukes om hverandre i samfunnsgeografi. Som fagbegrep har betydningen av disse til tider vært svært omstridt. Vi vil se at både begrepenes betydning har variert i de ulike periodene i fagets historie. Nyanser ved de geografiske termene skal ikke brukes til å gjøre en stedsanalyse, men til å få frem utfordringer knyttet til det å sjekke asylintervjuer opp mot landinformasjon.

3.2.4 Fra deskriptiv tilnærming til studier av sted

Før 1950-tallet dreide samfunnsgeografiske studier seg hovedsakelig om å beskrive variasjoner i jordas overflate (Cresswell 2004). Slike studier kalles *regionalgeografi*, ettersom det her ble referert til regioner heller enn steder. Regionalgeografien var såkalt *ideografisk*: Målet var å gi detaljerte beskrivelser, og å få frem det særegne ved ulike steder og deres romlige relasjoner (Peet 1998). Slike beskrivelser dreide seg først og fremst om det fysiske aspektet ved ulike regioner (Cresswell 2004).

Den deskriptive trenden og fokuset på steders særegenhet i regionalgeografi, ble senere kritisert for å være usystematisk og uvitenskapelig (Peet 1998:17). Fokuset i regionalgeografien var kun å samle inn informasjon, men ikke å sette denne inn i en større teoretisk sammenheng (Hubbard 2002:28). Fra 1950-tallet endret fokuset i faget seg fra å være *ideografisk* til å bli *deduktivt*, og observasjonene av de ulike regionene skulle brukes til å si noe om hvordan lignende forhold kunne arte seg andre steder (Hubbard 2002:27). Dette ble kaldt en "romlig vitenskap", og geografiens fokus på det særegne ved ulike regioner ble erstattet av romlig analyse der målet var å bruke steders egenskaper og deres geografiske fordeling til å forklare forholdene mellom ulike fenomener (Hubbard 2002). I "romlig geografi" var rommet synonymt med fysisk lokalisering (Cresswell 2004). Vitenskapelige metoder skulle brukes, og rom/sted var nå interessant i form av å være en målbar enhet som kunne brukes i kvantitative studier. Denne perioden har senere blitt omtalt som "den kvantitative revolusjon" i samfunnsgeografiens historie. Tanken var at denne nye "romlige vitenskapen" skulle tilby en objektiv og verdifri innsikt, og at den kvantitative metoden førte til en bedre forståelse av romlig organisering og menneskelig aktivitet (Hubbard 2002).

3.2.5 Sted som meningsfylt – Humanistisk geografi

Senere vokste det frem en skepsis mot den romlige vitenskapen. Mennesker ble kun representert som målbare enheter som utgjorde en samlet flyt som brukes i kartleggingen av hvordan romlige relasjoner arter seg (Peet 1998). Flere geografer begynte etter hvert å fokusere mer på menneskers subjektivitet og det å sette menneskene selv i sentrum i studier av deres relasjon til steder. Dette ble senere kjent som humanistisk geografi og ble først utbredt på 1970-tallet (Hubbard 2002, Cresswell 2004). Denne måten å studere steder på kjennetegnes også av en endring i synet på hvordan geografien og studier av sted representerte virkeligheten. I både den deskriptive og den romlige geografien var tanken at

man produserte objektiv og verdifri kunnskap, som ga en direkte gjenspeiling av virkeligheten slik den var. Det at fokuset endret seg til å gjelde menneskets subjektivitet og opplevelse, innebar også en endring i synet på en verdifri og direkte representasjon av steder. Studiet av sted i samfunnsgeografi endret seg også fra å være kvantitativt, med mål om å kartlegge kausale sammenhenger, til å bli mer filosofisk. Bruken av sted endret seg fra å være en kvantifiserbar og fysisk enhet til å være noe som oppleves av menneskene som gir det mening (Cresswell 2004). Til forskjell fra regionalgeografien ble sted behandlet som noe mer abstrakt. Det var *ideen* om og opplevelsen av stedet som gjorde det til det det var.

Humanistiske geografer satte mennesket i sentrum og motsatte seg ideen om at sosiale fenomener kunne studeres på samme måte som fysiske (Hubbard 2002). En sentral teoretiker, som har vært viktig i utviklingen av denne nye tilnærmingen til sted, er Yi-Fu Tuan. I *Space and Place* (1977), argumenterer Tuan for hvordan opplevelse former vår oppfatning av sted. Opplevelsen av et sted kan være direkte og intimt, men det kan også være indirekte ved at vi opplever steder gjennom språk og symboler. Gjennom opplevelse knytter mennesker mening til steder.

En viktig forskjell ved regionalgeografien og den humanistiske tilnærmingen er ikke bare forståelsen av sted, men også måten det studeres på. I regionalgeografien er *sted* et objekt som studeres og observeres utenifra, mens det i den humanistiske geografien er "en måte å se og kjenne verden på" (Cresswell 2004). Agnew (1987) har skissert tre ulike aspekter ved sted, som fanger opp både det fysiske og det meningsfulle ved det. Disse er *lokalisering* (location), *lokale* (locale) og *stedsfølelse* ("sense og place"). *Lokalisering* vil si de geografiske koordinatene til et sted, men også hvordan et sted lokaliserer seg relativt og relasjonelt i forhold til andre steder og viser til hvor det ligger. Når vi henviser til et stedsnavn eller adresse, vil de av oss som har hørt om dette stedet før vite hvor det er snakk om. *Lokale* vil si de konkrete rammene en handling eller en opplevelse utspiller seg innenfor (Cresswell 2004). Agnews (1987) tredje aspekt, altså *stedsfølelse*, er det som best fanger opp den humanistiske tilnærmingen til sted. Med stedsfølelse mener han den subjektive og følelsesmessige tilknytningen folk har til sted (Cresswell 2004). Som Tuan (1977) understreker, kan denne følelsen være både nær og direkte, men også indirekte. Man kan ha sterke følelser knyttet til et sted man har bodd, men man kan også få en følelse av hvordan det er å være steder man ikke fysisk har vært. Slike inntrykk får vi typisk ved fortellinger, bilder eller filmer om steder (Cresswell 2004). Ofte er det en slik stedsfølelse saksbehandlere må gå ut fra i saksbehandlingen. Gjennom landinformasjonen får de et inntrykk av hvordan

det er i søkerens hjemland, selv om de ikke nødvendigvis har vært der selv. Landinfos måte å formidle ulike aspekter ved landene kan derfor forme saksbehandleres inntrykk av stedene, og dermed også hva slags ”stedsfølelse” de får. Søkere som forteller om situasjonen i hjemlandet skal fortelle om egne erfaringer og deres ”stedsfølelse” knyttet til hjemlandet, hvilket springer ut fra en direkte og nær opplevelse. Denne opplevelsen er imidlertid subjektiv og kan skille seg fra det inntrykket saksbehandlere får ut i fra Landinfo, eller annen informasjon om søkerens hjemland.

En av hovedforskjellene mellom de ulike oppfatningene av sted presentert over, var om man så på det som noe objektivt og naturgitt eller noe subjektivt og erfart. Dette viser altså hvordan de ulike tilnærmingene til kunnskap legger rammer for forståelser av steder.

3.2.6 Juridisk og samfunnsvitenskapelig tilnærming

Utlendingsforvaltningen er et felt der flere fagtradisjoner møtes. Tidligere besto UDI (og UNE) i hovedsak av jurister. Nå er det flere ansatte med samfunnsvitenskapelig bakgrunn, men saksbehandlingen i både UDI og UNE skal skje i tråd med juridiske prinsipper. Det som nå heter asylavdelingen i UDI het tidligere juridisk avdeling. Saksbehandlere bruker en mal i saksbehandlingen der de systematisk forholder seg til et juridisk rammeverk. De aller fleste landekspertene i Landinfo har samfunnsvitenskapelig bakgrunn, og selve utlendingsforvaltningen består altså i hovedsak av to fagtradisjoner – jus og samfunnsvitenskap. Jeg skal her gjøre rede for noen hovedforskjeller mellom advokater og antropologers tilnærming til fakta og kunnskap, ettersom de belyser forskjeller i de to fagtradisjonene som dominerer utlendingsforvaltningen. Disse hovedforskjellene kan knyttes opp mot de to ulike tilnærmingene til kunnskap. Forskjellene som trekkes frem her skyldes ikke nødvendigvis selve forståelsen av hva som er kunnskap, men at de to fagene har ulike formål. Forskjellene blir imidlertid tydelige når disse fagfeltene møtes slik de gjør i asylsaker.

3.2.7 Forskjellen mellom jurister og antropologer

Kandel (1992) beskriver forskjellene mellom hvordan advokater og antropologer opererer ved å identifisere ulike momenter som illustrerer prinsippene de ulike vitenskapene er basert på. Det første dreier seg om ansvarliggjøring. Å anvende et lovverk handler om ansvarliggjøring. Der det er konflikt mellom to eller flere parter er jussens oppgave å identifisere skylden, slik at konflikten kan løses ved at overtredelsen møtes med en passende

konsekvens. For å identifisere den skyldige må man fokusere på individenes egne handlinger og gjøre dem ansvarlige for disse. Antropologien har, ifølge forfatteren, et mer forklarende fokus. Istedenfor å ansvarliggjøre den enkelte for en konkret handling, er fokuset her heller å forklare disse handlingene i lys av en bredere sosiokulturell kontekst.

Kandels (1992) andre punkt gjelder *normativitet* og *relativisme*. I jussen skal regelverket anvendes slik at man kommer frem til det som er *riktig* konklusjon. Dette krever at man har en oppfatning om hva som er hensikten med regelverket man bruker. Selve regelverket er basert på en idé om hva som er rett og galt, og har derfor en *normativ* karakter.

Antropologien baserer seg imidlertid på empirisk feltarbeid og deltagende observasjon. Et kjerneelement i antropologien er kulturrelativisme. Som nevnt i det første punktet er det heller et ønske om å forklare enn å vurdere fenomenene de studerer. Det at forskeren har en deltagende rolle i feltarbeidet gjør også at hans eller hennes normer og verdier former hypotesene og fokuset i studiene. Ifølge Kandel (1992) er dette et anerkjent faktum hos antropologer.

Den siste hovedforskjellen som nevnes her, er forskjellen i betydningen av *sannhet* og *fakta* og *subjektivitet* og *objektivitet*. I en rettslig sammenheng defineres sannhet og fakta ut fra en pragmatisk standard. *Fakta* vil her si at bevis i en sak møter en viss standard og *sannhet* er det samme som et troverdig vitne (Kandel 1992). Antropologer har en mer metafysisk tilnærming til sannhet og fakta. Både Foucaults tanker om ”sannhetsregimer” og ideen om sted som noe subjektivt og erfart, illustrerer en mer relativistisk og diskursiv tilnærming til sannhet og fakta. I en slik tilnærming anses fakta alltid som produktet av de teoretiske prinsippene som ble lagt til grunn, og spørsmål om sannhet vil derfor alltid være omstridt (Good 2004). Når det gjelder objektivitet og subjektivitet, vil dette i en samfunnsvitenskapelig sammenheng brukes for å definere om noe er eksternt eller internt hos den som observerer noe (Kandel 1992, Good 2009). I antropologien anser man heller ikke feltarbeidet for å være verdifritt. Temaet for feltarbeidet og vurderingene underveis former observasjonene han/hun gjør og gjenspeiler forskerens egne verdier og virkelighetsforståelse (Kandel 1992). Funnene vil altså være preget av subjektive vurderinger, noe som er uunngåelig i slike studier. I en rettslig sammenheng vil objektivitet si den subjektive meningen til en nøytral person med evnen til å gjøre ”common sense”-vurderinger (ibid.).

I UNHCRs håndbok står det at søkeres utsagn må være sammenhengende og troverdige, og må ikke være i strid med allment kjente fakta (UNHCR 2003). Å avgjøre om dette er tilfellet

er ikke lett, ettersom det kan være forhold som påvirker søkerens mulighet og evne til å gi en forklaring som er troverdig etter disse kriteriene (Bollingmo, Skilbrei og Wessel 2014). I tillegg til kjennskap til søkerens mentale og helsemessige situasjon, kan det generelle kunnskapsnivået og kjennskapen til situasjonen i eget hjemland variere og påvirke søkerens forklaring. Det som omtales som ”allment kjente fakta” kan tolkes som en ”common sense”-vurdering. Det vil si at visse forhold i søkerens hjemland anses som såpass sentrale at alle som er derifra må kjenne til dette. Når det er snakk om ”allmenn kjente fakta”, er dette noe som betraktes som informasjon som kan beskrives objektivt og gjenspeile en virkelighet som forstås på samme måte av alle parter.

3.3 Beslutninger og bruk av informasjon

Den siste delen av teorien dreier seg om beslutningene. Makten eller innflytelsen på hvordan disse beslutningene fattes ligger i den juridiske rammen. Selve vurderingen foregår imidlertid på individnivå hos den enkelte saksbehandleren. De ulike teoriene om hvordan beslutningene fattes brukes for å forstå landinformasjonens rolle og hvordan den tolkes og vektas i saksbehandlingen.

3.3.1 Hva er en beslutning

Jacobsen og Thorsvik (2002) bruker beslutningsteori for å analysere hvordan organisasjoner fungerer. I denne oppgaven anvendes beslutningsteori på saksbehandlere i utlendingsforvaltningen og landrådgivere i Landinfo. Beslutningene fattes på individnivå, men som en del av en institusjon. Beslutninger kan defineres som valg mellom ulike alternativer, og som det endelige utfallet av en beslutningsprosess (Simon 1945 i Jacobsen og Thorsvik 2002: 292). Fasene i en beslutningsprosess innebærer innsamling av informasjon, valg mellom alternativer og iverksetting. Denne prosessen innebærer å samle inn og systematisere informasjon som kreves, og deretter og analysere og tolke denne (Jacobsen og Thorsvik 2002). Selve beslutningen kan forstås som integrasjon av innhentet informasjon og bearbeiding av den (Bache-Hansen 2004). I en organisasjon fattes beslutninger hele tiden og er tett sammenvevd med handling (Jacobsen og Thorsvik 2002). Når man fatter en beslutning vil dette påvirke eller avgjøre hvordan man handler videre. I organisasjoner der ulike avdelinger har hvert sitt ansvarsområde vil beslutningene som fattes i hver av dem ofte påvirke hvordan de andre avdelingene, eller hele institusjonen, fatter beslutninger.

3.3.2 Mennesket som rasjonell beslutningstager

Ordet rasjonell kommer fra det latinske ordet "ratio" som betyr fornuft. Antakelser om at mennesket er rasjonelt har en sentral rolle i beslutningsteori. For å kunne forstå hva en person sier eller gjør, må vi anta at vedkommende er en fornuftig person (Jacobsen og Thorsvik 2002). Tradisjonell økonomisk teori baserte seg på modellen om "den økonomiske mann". Denne modellen gikk ut i fra at man for å være økonomisk, også måtte være rasjonell (Simon 1955). Her antas det at den rasjonelle aktøren har full innsikt i all informasjon som er relevant for hans valg. Simon (1955) skisserer de generelle kjennetegnene ved rasjonelle valg slik:

- Kartlegge alle mulige alternativer
- Kartlegge de ulike utfallene av de tilgjengelige alternativene
- Vurdere disse opp mot hverandre
- Velge det som alternativet som gir det beste utfallet

(Simon 1955: 100)

Beslutningsatferden som beskrives i denne modellen kalles for "maksimerende adferd", og er basert på en antagelse om "perfekt rasjonalitet". Når en rasjonell aktør tar et valg, antar vi at konsekvensen av dette valget vil ha de tilsiktede virkningene (Jacobsen og Thorsvik (2002). I denne modellen er ikke usikkerhet og uklarhet med, og det antas at beslutningstageren har full informasjon om alle forhold som har relevans for beslutningssituasjonen. Modellen beskriver ikke virkeligheten, men heller et ideal man bør etterstrebe når man tar beslutninger (Jacobsen og Thorsvik (2002).

Ideen om perfekt rasjonalitet og mennesket som rasjonell beslutningstager har blitt sterkt kritisert. Ifølge Feldman (1989) er *usikkerhet* og *tvetydighet* to av hovedutfordringene beslutningstagere står ovenfor. Usikkerhet kan elimineres dersom man har tilgang på den informasjonen som belyser de forholdene man er usikker på. Ofte er slik kunnskap vanskelig eller dyrt å skaffe, og beslutningstageren må foreta en slags gjetting ut fra tolkning av den tilgjengelige kunnskapen som allerede finnes. Når det gjelder tvetydighet, kan ikke dette nødvendigvis løses ved å samle informasjon. Tvetydighet vil si at det finnes flere tolkninger av samme fenomen, og oppstår gjerne dersom ulike forestillinger av et gitt fenomen ikke er tydelig definert. Ulike tolkninger av samme fenomen kan ofte fremstå som "konkurrerende".

Informasjon kan bidra til å løse dette, men det er avhengig av at aktørene som er uenige har tilgang på samme informasjon (Feldman 1989).

I tillegg til usikkerhet og uklarhet, er også menneskets evne og kapasitet til å behandle mengder med informasjon begrenset (Jacobsen og Thorsvik 2002). De fleste beslutninger tas også innenfor en tidsramme. Ubegrenset tid er en forutsetning for maksimerende atferd (Bache-Hansen 2004). Simon utviklet etter hvert en modifisert versjon av modellen for perfekt rasjonalitet. Denne kalles ”begrenset rasjonalitet” og ble utviklet for å ligne mer på virkeligheten og observasjoner av menneskelig atferd i økonomien (Simon 1992). Begrenset rasjonalitet slik:

- Man analyserer situasjonen og forsøker å bestemme mål
- Man søker informasjon om noen alternative løsninger
- Vurderer noen alternativer og konsekvenser sekvensielt
- Velger første alternativ som gir tilfredsstillende resultat med tanke på målene

(Simon 1945 i Jacobsen og Thorsvik 2002: 299)

Denne typen atferd beskrives som ”satisfiserende” heller enn maksimerende. Det vil si at istedenfor å velge det beste alternativet, som maksimerer nytten, velger man det første tilfredsstillende alternativet. Her er både usikkerhet og uklarhet inkorporert i modellen (Jacobsen og Thorsvik 2002).

3.3.3 Beslutninger og organisasjonskultur

En organisasjonskultur kan defineres som ”...et mønster av grunnleggende antakelser utviklet av en gitt gruppe etter hvert som den lærer å mestre sine problemer med ekstern tilpasning og intern integrasjon – som har fungert tilstrekkelig bra til at det betraktes som sant, og som derfor læres bort til nye medlemmer som den riktige måten å oppfatte på, tenke på og føle på når det gjelder disse problemene” (Jacobsen og Thorsvik 2002:118). En sterk organisasjonskultur kan føre til at man kun velger alternativer som støtter opp om den kulturen som allerede finnes. Ofte kan det være vanskelig for beslutningstagere å avgjøre hvilke verdier og normer man skal legge vekt på i ulike beslutningssituasjoner. De kan for

eksempel oppleve konflikt mellom sine profesjonelle normer og verdier, og forventninger fra administrativt overordnede, kolleger, klienter eller andre (Jacobsen og Thorsvik 2002).

3.3.4 En beslutning som ”passer”

I modellen for både perfekt og begrenset rasjonalitet anses beslutningene for å være produkt av konsekvenser og preferanser. March (1994) presenterer en alternativ tilnærming til hvordan en beslutning fattes. Denne kalles ”en logikk som er passende” (logic of appropriateness) og innebærer at de som tar valg reflekterer over reglene de må forholde seg til i den gitte sammenhengen, og hva slags organisasjon eller identitet de tar beslutningen ut fra. March oppsummerer modellen slik:

- Spørsmålet om gjenkjenning: Hva for slags situasjon er dette?
- Spørsmål om identitet: Hva slags person er jeg? Eller hva slags organisasjon er dette?
- Spørsmålet om regler: Hva gjør en person som jeg, eller en organisasjon som denne, i denne situasjonen?

(March 1994:58)

Når beslutningstagere tar valg på vegne av organisasjonen de er en del av, må de ta hensyn til den organisasjonsmessige konteksten de handler innenfor. For eksempel må en beslutningstager ta hensyn til hvor man er plassert i den formelle strukturen, hvilke organisasjonsmessige mål man skal arbeide for å realisere, hva slags regler og prosedyrer man er gitt for arbeidet og hvilke kulturelle føringer som ligger i organisasjonen. (Jacobsen og Thorsvik 2002). Beslutningstagere i utlendingsforvaltningen, både saksbehandlere og landeksperter, handler på vegne av organisasjonen. De må derfor handle innenfor de rammene de er gitt. Deres beslutninger vil påvirkes av de formelle retningslinjene i institusjonen, og muligens også organisasjonskulturen de er en del av.

3.3.5 Begrunnelsesbaserte beslutninger

En måte å analysere beslutningsprosessen på er å prøve å identifisere begrunnelsene og argumentene som danner grunnlag for selve beslutningen (Bache-Hansen 2004). Et konkret valg forklares ved hjelp av balansen mellom pro og contra, der argumentene for og mot et gitt utfall veies mot hverandre. Dermed kan flere av alternativene fremstå som nyttige, men likevel velges bort fordi ulempene ved dem veier tyngre. Det er imidlertid en ulempe at

begrunnelsene kan bære preg av å være konstruert for å rettferdiggjøre et beslutning. Hvis valget innebærer konflikt vil beslutningstakerne ofte lete etter begrunnelser for å velge det ene over det andre, for eksempel ved å finne nye argumenter (Bache-Hansen 2004).

3.3.6 Instrumentell, symbolsk og strategisk bruk av kunnskap

I ”rasjonell aktør”-teori brukes altså kunnskap for å begrense eller eliminere usikkerhet. På denne måten har kunnskapen en *instrumentell verdi* for beslutningstagerne og institusjonen, ettersom den bidrar til at den når sine mål (Boswell 2008). I tillegg til dette kan bruk av kunnskap i organisasjoner også ha en *symbolsk verdi* (Feldman 1981), for eksempel gjennom å bidra til å styrke organisasjonens troverdighet utad. I følge Boswell (2008) er denne symbolske verdien sentral i byråkratiske organisasjoner. Hun mener at kunnskap også kan ha en legitimerende funksjon der den brukes for å styrke egen legitimitet heller enn å forbedre egne resultater (Boswell 2008:472,485). Bruken av ekspertkunnskap kan brukes av beslutningstagerne for å legitimere valg de har tatt i enkeltsaker. Kunnskapen kan også brukes til å styrke institusjonen som helhet, hvilket igjen kan øke sannsynligheten for at deres preferanser imøtekommes der det er politisk uenighet mellom ulike institusjoner (Boswell 2008:472). Ekspertkunnskap kan på denne måten få en strategisk verdi for institusjonen som helhet, fremfor å brukes som instrument for å utføre deres funksjon. Det å ha en egen faghet som bistår beslutningstagerne med landinformasjon kan i seg selv være med på å legitimere vedtakene som fattes.

3.4 Teoretisk rammeverk – en oppsummering

Formålet med dette kapitlet har vært å danne et grunnlag for å kunne drøfte hvordan landinformasjon brukes i asylsaker. Først og fremst behandles spørsmålet om hvor makt befinner seg og hvordan man kan forstå makt. Med utgangspunkt i at makt kan forstås som kunnskap som produseres innen en gitt kontekst, presenteres det videre ulike forståelser av hvordan virkeligheten kan representeres. De ulike forståelsene av representasjoner gjenspeiler hvordan kunnskap kan være gjenstand for ulike former for innflytelse, og at dette avhenger av hvordan man forholder seg til kunnskapen som presenteres. De to ytterpunktene når det gjelder hvordan man forstår kunnskap (som noe absolutt eller konstruert), former også hvordan man forholder seg til fremstillingen av steder. I en juridisk sammenheng er forståelsen av sannhet og fakta mer pragmatisk. Til slutt presenteres ulike tilnærminger til beslutninger. Beslutningstagerne som tar valg på vegne av en institusjon regnes for å ha en

såkalt ”begrenset rasjonalitet”. Kunnskapens rolle i beslutningene kan ha både en instrumentell og en symbolsk verdi.

4 Metode

I dette kapittelet vil jeg gjøre rede for hvordan jeg har gått frem når jeg har samlet inn data og begrunne de valgene jeg har gjort. Utfordringer knyttet til tilgang til feltet vil også presenteres, samt hvordan etiske utfordringer knyttet til dette ble tatt hensyn til. Jeg vil også drøfte svakheter ved fremgangsmåten min. I tillegg til dette vil jeg drøfte min rolle som forsker og møtet med informantene.

4.1 Kvalitativ metode som fremgangsmåte

Data i denne studien består av semistrukturerte dybdeintervjuer og noen få utvalgte vedtak fra UDI. I tillegg til dette har jeg brukt offentlige dokumenter som UDIs regelverk og Landinfos temanotater og responser. Dette kapitlet tar for seg hvordan jeg har gått frem i innsamlingen og tolkningen av egne data, altså intervjuene og vedtakene. Jeg har benyttet meg av en kvalitativ metode. En kvalitativ fremgangsmåte egner seg i følge Winchester og Rofe (2010) til å forklare sosiale strukturer og individuelle erfaringer. I dette prosjektet ønsker jeg å si noe om hvordan landinformasjon brukes i asylsaker. Kvalitativ forskning kjennetegnes vanligvis ved at man ønsker å si noe om *hvordan* noe gjøres, sies, oppleves eller fremstilles, og forskeren bruker denne metoden til å beskrive, forstå eller fortolke menneskers erfaringskvaliteter (Brinkmann og Tanggaard 2012:11). I denne oppgaven bruker jeg erfaringene til aktører som har kjennskap til saksbehandling og landinformasjon. Bruken av landinformasjon skjer imidlertid i en etablert struktur. Denne formelle strukturen er gjort rede for innledningsvis, i kapittel 2. Mine informanter representerer ulike hold innen denne strukturen, noe som forhåpentligvis vil bidra til økt innsikt. Dybdeintervjuer og dokumentanalyse egner seg i denne sammenhengen, siden jeg ønsker si noe mer detaljert om hvordan landinformasjonen brukes. Ettersom denne studien er kvalitativt og baserer seg på et lite utvalg informanter og saksmapper, kan jeg ikke si noe om hvor utberedt mine funn er. Jeg mener likevel at analysen fanger opp flere momenter som kan ha betydning i en del asylvurderinger.

4.2 Fokus og avgrensning

Problemstillingen for dette prosjektet retter seg mot et tema innen behandling av asylsaker (bruk av landinformasjon). Ifølge Thagaard (2009) er arbeidet med problemstillingen en prosess som pågår gjennom hele forskningsprosjektet. Dette var også tilfellet i mitt prosjekt.

Etter å ha lest en tidligere masteroppgave om saksbehandlere i UDI, kontaktet jeg forfatteren av denne og mine nåværende veiledere. Deretter bestemte jeg meg for å ha landinformasjon som tema for oppgaven. Jeg hadde ingen erfaring fra dette temaet, og etter hvert som jeg satte meg inn i hvordan utlendingsforvaltningen fungerer, innså jeg hvordan bruken av landinformasjon var tett knyttet sammen med andre temaer i dette feltet. Dette illustreres delvis i bakgrunnskapitlet, men også ytterligere i teori- og analysekapitlet. Ambisjonen var derfor å snevre inn problemstillingen enda mer, og la prosjektet dreie seg om bruk av landinformasjon fra kun ett eller to land. Når det er sagt endte utvalget mitt opp med å bestå av personer med kjennskap til mange ulike land. I tillegg til dette er eksempler som knytter seg til bruk av landinformasjon i saker fra spesifikke land også begrenset, ettersom landområdene til de ulike informantene ikke tas med på grunn av anonymiseringshensyn. Dette har ført til at problemstillingen forble ”bruk av landinformasjon” og dermed forholdsvis generell. I istedenfor å snevre inn, utarbeidet jeg heller tre underproblemstillinger som dreier seg om utfordringer knyttet til innsamling av landkunnskap, status til Landinfo som kilde og valg under usikkerhet.

4.2.1 Motivasjon for studiet

Jeg ble som nevnt inspirert av en masteroppgave skrevet av en tidligere student på samfunnsgeografi. Asylfeltet er også stadig vekk gjenstand for debatt i norske medier og også mer og mer relevant ettersom antall mennesker på flukt på verdensbasis har steget kraftig de siste årene. Ifølge Flyktninghjelpens flyktningregnskap fra 2015 var 59,9 millioner mennesker på flukt i 2014. Dette var en økning på 8,3 millioner siden året før.

Noe av det som vekket min interesse for asylfeltet, var at jeg i utgangspunktet ikke hadde særlig kjennskap til hvordan vurderingene om hvem som får opphold tas, og hvilken kunnskap man tar disse valgene på bakgrunn av. Disse avgjørelsene tas av et statlig offentlig organ, og dermed også på vegne av den norske befolkningen. Selve asylprosessen er forholdsvis komplisert, og fremstår for meg som et felt som med fordel kan undersøkes ytterligere. I tillegg fremstår det som et svært politisert felt. Bortsett fra en rapport om troverdighetsvurderinger av Bollingmo, Skilbrei og Wessel (2014), er det relativt lite forskning på hvordan slike avgjørelser tas i en norsk kontekst. Hovedfunnet i denne rapporten var at det er variasjon i hvordan troverdighetsvurderinger gjennomføres. Et av momentene i

en troverdighetsvurdering er å vurdere søkerens forklaring opp mot relevant landinformasjon. Dette ble derfor et utgangspunkt for mitt studie.

4.2.2 Min posisjon som forsker

Kvalitativ metode kjennetegnes ofte av kontakt mellom forskere og de som blir forsket på. Denne kontakten er kilde til en rekke metodiske og etiske utfordringer (Thagaard 2009:11). Datagrunnlaget i denne analysen er i høy grad basert på dybdeintervjuer med informanter. Kunnskapen er dermed utformet i fellesskap med informantene, og et produkt av denne samhandlingen (Thagaard 2009). På grunn av dette er det hensiktsmessig å reflektere over hva slags påvirkning jeg har som forsker, når det gjelder kunnskapen som kommer ut av intervjuene.

Jeg har nevnt ulike kanaler som gjorde meg interessert i dette feltet i utgangspunktet. Disse kanalene har naturlig nok påvirket mitt inntrykk av asylfeltet, som igjen har formet fremgangsmåten og analysemomentene i oppgaven. I følge Ragin og Amaroso (2011) er det å ”gi stemme til ulike grupper” et av de overordnede målene med samfunnsforskning. Dette innebærer å bidra til å utvide kunnskapen om ulike grupper, og samtidig gjøre denne gruppen mer synlig i samfunnet (Ragin og Amaroso 2011:46). Slik type forskning bærer ofte preg av en idealistisk undertone, ettersom fokuset ofte rettes mot marginaliserte grupper. Dette skyldes i sin tur at disse gruppene har en tendens til å være lite synlige eller, av ulike grunner, lite representert i samfunnet. Asylsøkere er i en særlig sårbar situasjon, ettersom deres rettigheter avhenger av hvorvidt søkerlandet avgjør om de får flyktningstatus eller ikke. Det er ikke asylsøkere som studeres i denne oppgaven, men motivasjonen for prosjektet er å bidra til økt kunnskap om hvordan deres status vurderes. Jeg har forsøkt å være åpen og møte alle informantene likt. Når det er sagt, er jeg også påvirket av det faktum at asylsøkere utgjør den svake gruppen i denne sammenhengen, og at de ofte fremstilles i en offerrolle i media, som en gruppe som behandles urettferdig av staten.

Jeg hadde lite kunnskap om dette feltet på forhånd, noe de første intervjuene bærer preg av. Ifølge Thagaard (2009) utvikles forståelsen av data gjennom hele forskningsprosessen, og må sees i sammenheng med den forkunnskapen forskeren har. Fortolkning av materialet kan på den ene siden knyttes til forskerens teoretiske utgangspunkt. På den andre siden gir tendenser i dataene et grunnlag for den forståelsen forskeren utvikler i løpet av forskningsprosessen

(Thagaard 2009:35). Underveis i intervjurekken utviklet også min kjennskap til feltet seg, og temaer som ble tatt opp av informanten, som var relevante å utforske videre, ble tatt med i de senere intervjuene. Enkelte av intervjuene brukes betydelig mindre enn andre i analysen, men disse har bidratt til å forme de intervjuene som ble utført senere i prosessen. I tillegg påvirket informantens ulike rolle eller jobb de temaer som ble tatt opp. Dette kommer jeg også tilbake til senere i kapittelet.

4.3 Valg av teori og tilnærming til data

Det første steget i prosessen var valg av tema. Etter noe orientering innenfor feltet valgte jeg ut den første delen av teorien. Kjennskap til utlendingsforvaltningen, det juridiske rammeverket og landkunnskapen gjorde det nærliggende å bruke makt og ulike tilnærminger til kunnskap som en del av det teoretiske rammeverket. Når man fatter beslutninger om asylsøkeres status på bakgrunn av intervjuer med dem og tilgjengelig landinformasjon, forholder man seg til ulike representasjoner av situasjonen i søkerens hjemland. Mye av det som er med på å avgjøre disse sakene er altså disse representasjonene i seg selv, og saksbehandlerens tilnærming til dem. Dette regelverket og de ulike representasjonene og tolkningen av dem betraktes som et slags nettverk der makten over vedtaket er fordelt utover. Ulike fremstillinger av sted i samfunnsgeografiens historie og forskjellen mellom jus og samfunnsvitenskap, illustrerer ulike måter å forholde seg til kunnskap på. Konstruktivismen og positivismen er to ytterpunkter som brukes for å belyse og illustrere hvordan aktører som skal anvende ulike former for kunnskap forholder seg til dem.

Jeg har, av ulike grunner, ikke så mye konkrete eksempler fra bruk av landinformasjon på bestemte land. Noe som gikk igjen i datamaterialet mitt var imidlertid usikkerhet hos de som fatter vedtakene. Det ble derfor naturlig å behandle dette i den neste delen av teorien, ved å bruke valg under usikkerhet og beslutningsteorier som teoretisk rammeverk for siste del av analysen.

En abduktiv tilnærming innebærer en oppdagende prosess, der man jobber fra data mot teori samtidig som man også bruker det teoretiske som utgangspunkt for det empiriske (Tjora 2012:175). I tillegg til at teorien er utgangspunkt for forskningen, er analysen og mønstrene som utvikles derfra grunnlag for nye teoretiske perspektiver (Thagaard 2009:197). Mitt tema og strukturene som kjennetegner rammene for saksbehandling, var altså utgangspunktet i den

første delen av teorien. Etter hvert som andre momenter kom frem i feltarbeidet, utvidet jeg også det teoretiske rammeverket. Disse momentene fikk økt fokus i resten av feltarbeidet. Jeg utvikler ikke ny teori i oppgaven, men arbeidsprosessen er abduktiv i den forstand at det veksles mellom teori som utgangspunkt for tolkning og empiri, og mønster i empirien som utgangspunkt for nye teoretiske konsepter. Denne tilnærmingen ble naturlig ettersom min kjennskap til feltet utviklet seg underveis, og nye temaer i intervjuene ble belyst etter hvert som jeg fikk ny innsikt.

4.4 Feltprosess

Eliteintervju er et intervju med personer som er ledere eller eksperter. Disse er som regel innflytelsesrike personer (Kvale og Brinkmann 2010: 322). Hvorvidt noen utgjør en ”elite” eller ikke, avhenger som regel av en strukturell forestilling av makt (Smith 2005). Mine informanter består av to advokater, fire saksbehandlere fra UDI, en nemndleder og en saksbehandler fra asylseksjonen i UNE og en landrådgiver fra Landinfo. Ettersom alle er høyt utdannede og både UDI, UNE og Landinfo er offentlige institusjoner, kan intervjuer med disse klassifiseres som eliteintervjuer. Det å studere eliter kjennetegnes av at det ofte er vanskeligere å få tilgang der enn andre steder (Smith 2005). I mitt tilfelle var den største utfordringen å få tilgang til UDI. Det er derfor veien til tilgang hos dem som er viet mest fokus her. I utgangspunktet hadde jeg planlagt at alle informantene mine skulle være fra UDI, men jeg endret på dette ettersom det trakk ut i tid å få avklart tillatelse.

I studier av formelle organisasjoner er det vanligvis nødvendig med tillatelse fra ledelsen for å få innpass i organisasjonen (Thagaard 2006). Ut i fra samtaler med min veileder (som har god kjennskap til UDI) og lesning av tidligere masteroppgaver om utlendingsfeltet, ble jeg oppmerksom på at det kan være vanskelig for studenter å få tilgang på informanter både i UDI og UNE. De får mange henvendelser fra studenter som ønsker intervjuer med ansatte. Tross dette bestemte jeg meg for å sende en forespørsel til Forsknings- og utviklingskoordinatoren i UDI, som er en del av i Analyse- og utviklingsavdelingen (AUA). I studiet av formelle institusjoner kan de som har myndighet til å åpne eller blokkere tilgangen kalles ”portvakter” (Thagaard 2009:67). I mitt tilfelle var dette noen fra AUA. Jeg utarbeidet en skisse for prosjektet, som jeg la ved alle henvendelser som gjaldt informanter til oppgaven. Denne skulle tydeliggjøre hva jeg ønsket å undersøke, og hvordan jeg ville gå frem.

På UDIs hjemmesider står det at ”UDI ønsker å legge til rette for forskning og studier på utlendingsfeltet, blant annet ved å gi tilgang på informasjon. Samtidig må vi ta vare på interessene og personvernet til søkerne” (UDI 2014c). Videre står det at forskere som trenger data fra UDIs saksbehandlingssystemer, kan søke om å få anonymisert data. Det er opplyst om at det vil foretas en vurdering av om det er mulig å hente ut de dataene som ønskes. Dette tilbys dessverre ikke til studenter ettersom det er svært ressurskrevende arbeid (UDI, innsyn 2014).

Jeg sendte første henvendelse til Forsknings- og utviklingskoordinatoren i oktober 2014, der jeg la ved skissen og spurte om muligheter for intervjuer med saksbehandlere og innsyn i saksmapper. Til tross for at det som hovedregel ikke tilbys innsyn i saksmapper til studenter, spurte jeg også om dette. Jeg ba imidlertid om innsyn i saksmapper som allerede var anonymiserte i forbindelse med tidligere forskningsprosjekter, da dette ikke ville føre med seg like mye arbeid. Omtrent en måned etter fikk jeg svar der det sto at min forespørsel om intervjuer skulle undersøkes videre, og at skissen var godt gjennomarbeidet. Når det gjaldt innsyn i saksmappene, fikk jeg beskjed om at det ville være vanskeligere å få til. Deretter tok det en god stund før jeg fikk avklart noe mer, så jeg bestemte meg for å søke etter andre informanter med kjennskap til saksbehandling og bruk av landinformasjon.

De første informantene som sa seg villig til å intervjues, var to advokater med bred erfaring fra asylsaker. På nyåret tok jeg også kontakt med en ansatt i UNE, som jeg fikk kontaktinformasjonen til av en felles bekjent. Vedkommende videresendte min henvendelse til en seniorrådgiver for generelle juridiske saker. Jeg fikk beskjed om at de hadde mye pågang fra studenter og ikke kunne møte alle henvendelsene, men at jeg likevel kunne få to informanter. I tillegg ble det understreket at det også kunne være hensiktsmessig å henvende seg til UDI ettersom UNE kun behandler klagesaker. Jeg ble deretter satt i kontakt med en nemndleder og en saksbehandler i asylavdelingen, og avtalte tidspunkt med disse. Intervjuene ble utført i UNEs lokaler. I tillegg til dette fikk jeg, via eget nettverk, også kontakt med en som tidligere var saksbehandler i UDI, som sa seg villig til å være min informant.

Etter en stund fikk jeg en henvendelse fra koordinatoren i UDI, der jeg ble spurt om hvor mange informanter jeg ønsket. Jeg ble også informert om at innsynet i saksmappene fortsatt ble undersøkt videre. Jeg ga tilbakemelding om at jeg i utgangspunktet kunne tenkt meg opp til ti informanter fra UDI, men ettersom det tok tid å få avklart, hadde jeg allerede satt i gang

med intervjuer av andre informanter. På grunn av dette ba jeg kun om to saksbehandlere fra UDI. I slutten av januar ble jeg satt i kontakt med disse to informantene, og vi avtalte tid for møtet. Også disse intervjuene ble utført på arbeidsplassen. I forkant av intervjuene ble jeg spurt av ”portåpneren” om hvordan jeg hadde tenkt til å anonymisere disse informantene. Jeg fikk også beskjed om at det kunne være hensiktsmessig å skille mellom nåværende og tidligere saksbehandlere. Dette har jeg imidlertid ikke gjort. Ettersom jeg hadde såpass få informanter fra UDI avgjorde jeg at det var best ikke å skille mellom de tidligere og nåværende informantene. Dette valget tok jeg fordi det ville gi bedre anonymitet for dem. I tillegg til dette mente jeg at det ikke var noen vesensforskjell mellom tidligere og nåværende saksbehandlere når det gjaldt det de fortalte om bruk av landinformasjon.

Når man som forsker får adgang til informanter av en ”portåpner” fra selve institusjonen, er ikke informantene som velges ut anonyme innad i institusjonen. En annen svakhet ved rekruttering på denne måten er at informantene velges ut av ”portåpneren”, og man vet derfor ikke om de er tilfeldig valgt ut. Jeg forsøkte å løse dette ved å selv ta kontakt med en saksbehandler i asylavdelingen. Jeg fikk kontaktinformasjonen hennes via eget nettverk. Denne informanten ville først avklare med sin nærmeste leder om det var greit å stille til intervju. Dette gikk i orden, og vi avtalte et møte utenfor UDIs lokaler etter arbeidstid. I februar fikk jeg også beskjed fra Forsknings- og utviklingsansvarlig om at saksmappene var klare, og vi avtalte en dag jeg kunne komme til UDIs lokaler og lese disse. Jeg leste seks vedtak, men bruker kun tre av disse i oppgaven, da jeg mener disse egner seg best til å illustrere bruk av landinformasjon. Jeg har også en informant fra Landinfo. Jeg sendte skissen min til administrasjonen og spurte etter en informant fra en av deskene. Dette gikk fort i orden og jeg avtalte intervju hos Landinfo med den det gjaldt.

4.4.1 Utvalg og intervju

Til sammen har jeg altså ni informanter i tillegg til tre saksmapper. I kvalitativ forskning arbeider man ofte med relativt få enheter. Valget av disse enhetene må derfor begrunnes. I denne oppgaven har jeg det som kalles strategisk utvalg. Det vil si at informantene er valgt ut på bakgrunn av deres erfaring og kjennskap til temaet som studeres (Tjora 2012:145). Kriteriet til informanter i denne studien endte opp med å bli forholdsvis bredt: Kjennskap til bruk av landinformasjon i asylsaker. Mitt utvalg er også det man kaller et ”tilgjengelighetsutvalg”. I mange tilfeller er det vanskelig å finne folk som vil være med på

undersøkelsen, og man må benytte seg av de informantene man får tak i (Thagaard 2009:56). For meg var det tidkrevende å få tak i informanter fra UDI, og jeg søkte derfor etter informanter på andre måter. Informantene som ikke ble valgt ut av UNE og UDI ble rekruttert ved den såkalte ”snøballmetoden”. Det vil si at jeg fikk kontakt med enkelte informanter som hadde den erfaringen jeg ville studere via eget nettverk. Disse tok igjen kontakter folk med tilsvarende egenskaper (Thagaard 2009:56).

Jeg brukte altså semistrukturerte dybdeintervjuer som metode. Målet med dybdeintervjuer er å skape en situasjon for en relativt fri samtale som kretser rundt noen spesifikke temaer som forskeren har bestemt på forhånd (Tjora 2012:104). Det at intervjuene var delvis strukturerte vil si at temaer var bestemt på forhånd, men rekkefølgen og rammene var ikke fastsatt. Dette gir fleksibilitet og åpenhet for at informanten kan ta opp temaer forskeren ikke har tenkt på (Thagaard 2009:89). Som nevnt var jeg ny på dette feltet, og lærte mye av hvert intervju. Det at de var semistrukturerte og relativt åpne gjorde at flere temaer kom opp underveis i feltarbeidet. Disse tok jeg med meg til de neste intervjuene. Jeg tok opp alle intervjuene på en båndopptaker, og transkriberte dem etterpå. Intervjuenes løse struktur gjorde også at vi kunne gå dypere inn på temaer som informanten visste mye om, eller var interessert i å prate om. Temaene og spørsmålene jeg hadde forberedt fungerte som en ramme for intervjuene, og var en god hjelp i de situasjonene der samtalen ikke utviklet seg like fritt. Innholdet i intervjuene utviklet seg underveis i intervjuprosessen ettersom jeg lærte mer. I tillegg til dette varierte innholdet ettersom utvalget besto av personer med ulike erfaringer og mandater knyttet til asylprosessen. Ettersom intervjuguiden varierte fra intervju til intervju, kommer jeg ikke til å ha den som vedlegg. Jeg legger imidlertid ved en oversikt over temaer som ble tatt opp.

4.5 Etiske hensyn

Det menneskelige samspill i intervjuet påvirker intervjupersonene, og kunnskapen som produseres i intervjuet. Intervjuforskning er derfor fylt med en rekke moralske og etiske spørsmål (Kvale og Brinkman 2012: 79). Som nevnt er mine forkunnskaper med på å forme kunnskapen som kommer ut av intervjuet. Selve ønsket om å studere hvordan spørsmål om asylsaker behandles, gjenspeiler en holdning om at man ønsker en rettferdig behandling av slike saker. Mitt utvalg består av aktører med ulike yrker, som også har ulike roller når det gjelder møtet med asylsøkere. I intervjuene med advokatene var det en forholdsvis lett og åpen tone. Disse representerer asylsøkere i klagesaker og forholder seg til forvaltningen

utenfra. De har ikke samme rolle ovenfor søkerne ettersom de ikke er saksbehandlere og dermed ikke avgjør om de får innvilget søknad eller ikke. Advokatene representerer heller ikke en institusjon, slik som informantene fra UDI, UNE og Landinfo, noe som kan påvirke flyten og åpenheten i samtalen. Intervjuene med advokatene var også de første jeg gjorde. På denne tiden hadde jeg ikke fått tilgang til UDI og jeg opplevde forvaltningen som forholdsvis lukket når det gjaldt innsyn i hvordan saksbehandlingen foregikk. Dette var en oppfatning jeg delte med advokatene, og følelsen av å ”være på samme side” kan ha påvirket samtalegang. I enkelte av intervjuene med saksbehandlere i UDI og UNE var samtalen mer formell, og noen av temaene ble mindre fokusert på. Dette gjaldt særlig de intervjuene som ble utført i UDI og UNEs lokaler. Dette kan skyldes både at informantene selv var mer tilbakeholdne ettersom de representerte institusjonen de arbeider på, og at jeg hadde jeg en mer tilbakeholden måte å stille spørsmål på.

I tillegg til å være bevisst på hvordan egne forkunnskaper og holdninger kan påvirke datamaterialet, må man som forsker respektere informantenes frihet og medbestemmelse. Når det gjelder kontakten med informantene og behandlingen og fremstillingen av intervjumaterialet, har jeg forholdt meg til forskningsetiske retningslinjer presisert av NESH (De nasjonale forskningsetiske komiteer). Utgangspunktet for ethvert forskningsprosjekt er prinsippet om at forskeren må ha informantens samtykke. De som er gjenstand for forskningen skal få all informasjon som er nødvendig for å danne en forståelse av forskningsprosjektet (NESH 2006:11,26). I tillegg til å sende prosjektskisse, fikk alle informantene et samtykkeskjema i forkant av intervjuet. Dette fikk de før de sa ja til å være informanter, og meningen var at dette skulle gi dem den informasjonen de trengte for å ta et valg om hvorvidt de ville stille til intervju eller ikke. I retningslinjene fra NESH (2006) spesifiseres det også at dersom intervjuet tas opp eller filmes må dette avklares med informanten. Dette sto i informasjonsskjemaet mitt, og i tillegg avklarte jeg det muntlig med hver enkelt informant før intervjuet startet. Et annet krav er at informanten skal gi sitt frie og informerte samtykke. Dette innebærer at informantene skal forstå hva deltagelse innebærer, og at det ikke er noen form for ytre press (NESH 2006:12). Informanten har også rett til å avbryte sin deltagelse. Alle informantene i denne studien fikk tilbud om en transkribert versjon av intervjuet der de kunne komme med innspill og legge til, endre eller ta vekk egne utsagn.

Når man jobber med personopplysninger må man som forsker sørge for å anonymisere datamaterialet dersom informanten selv ønsker dette, eller dersom informasjonen, av ulike grunner, kan ha negative konsekvenser for informanten. En personopplysning vil si informasjon som direkte eller indirekte kan knyttes til en enkeltperson. En person kan være direkte identifiserbar med navn, men han/hun kan også være indirekte identifiserbare ved at informasjon som kjønn, alder eller yrke (NESH 2006:18). I mitt tilfelle var landområdet de ulike saksbehandlerne jobbet med og deres arbeidssted eksempel på slik informasjon. Jeg snakket med hver enkelt informant om hvordan vi skulle sikre deres anonymitet. For det første fikk de tilbud om et transkribert intervju. Flere tok vekk informasjon de mente kunne identifisere dem. I tillegg til dette, ble vi enige om at landområdet de jobber med ikke ville brukes i analysen. Med noen unntak brukes enkelte land som eksempel, men dette er kun land der det er mange som jobber med samme landet, eller eksempler fra saksmappene. Jeg har også, som nevnt, valgt ikke å skille mellom de ulike saksbehandlerne i UDI, slik at de ikke lett skal kunne identifiseres. I tillegg til dette refererer jeg til alle informantene som kvinner. Jeg har heller ikke markert intervjusitater med informasjon som kan gjøre at sitatene kan føres tilbake til personen.

Datainnsamling kan også involvere en tredjepart. Det vil si personer som ikke er direkte involvert, men det som allikevel samles informasjon om (NESH 2006). I mitt tilfelle er dette asylsøkerne i de ulike saksmappene. Selv om disse var anonymisert før jeg fikk tilgang til dem, kan summen av informasjonen derfra gjøre slik at søkeren kan identifiseres. Jeg har derfor begrenset detaljinformasjon når jeg presenterer disse vedtakene. Ting som stedsnavn, alder og datoer tas derfor ikke med.

4.6 Bearbeiding av datamaterialet

Alle intervjuene ble tatt opp og transkribert. Når det gjelder saksmappene jeg fikk innsyn i, skrev jeg ned det jeg mente var relevant den dagen jeg var hos UDI. De transkriberte intervjuene og notatene fra saksmappene var dermed utgangspunktet for analysen. Min forståelse av data under utvikling igjennom hele prosessen. Refleksjoner rundt dataens meningsinnhold er imidlertid særlig fremtredende i de senere stadiene av forskningsprosessen (Thagaard 2006:35). Jeg hadde i utgangspunktet en teoretisk ramme jeg jobbet ut fra. Denne ble utvidet og delvis endret etter hvert. Jeg begynte med å se hvilke

temaer som gikk igjen i intervjuene og dele dem inn i ulike kategorier. Kategorier bidrar til at man lettere kan identifisere sentrale temaer og mønstre i materialet (Thagaard 2009).

Ifølge Fangen (2004) kan fortolkning av datamaterialet deles inn i ulike nivåer. En beskrivelse av det som observeres er en *tynn* beskrivelse av datamaterialet, og kan kalles for en *førstegradsfortolkning*. Dersom forskeren tilskriver disse erfaringene mening, er dette en *tykk* beskrivelse, som kalles en *annengradsfortolkning* (Fangen 2004:171-173). I dette forskningsprosjektet benyttes både en *tynn* og en *tykk* beskrivelse. Datamaterialet fremstilles for det meste med en *førstegradsfortolkning*. Det informantene sier om hvordan de bruker landinformasjon og utfordringer knyttet til dette, presenteres slik de selv forklarer det og settes inn i en teoretisk kontekst. Deler av analysen går også ut på å tolke hva de mener med det de sier og dermed gis det en *tykk* beskrivelse. Det samme gjelder saksmappene. Både den *tykke* og *tynne* tilnærmingen til datamaterialet innebærer fortolkning. Å se etter mønstre i ulike utsagn og begrunnelser, og å sette dette inn i en større teoretisk kontekst, innebærer en fortolkningsprosess. Dette fordi det går utover det som direkte blir sagt å sette det i en sammenheng eller knytte det til teori. Fremstillingen av datamaterialet og tolkningen av denne innebærer i seg selv et etisk ansvar.

Denne oppgaven kan også sies å være gjenstand for en slags dobbeltfortolkning. Noe av det jeg undersøker og stiller spørsmålsteget ved er saksbehandlerens tolkning av samhandlingen med asylsøkere. De er i en setting der de må fortolke informasjon om forholdene i søkerens hjemland, i tillegg til å tolke søkerens troverdighet. Jeg tolker intervjuet med informantene og forsøker å forstå hvordan de utfører sin tolkningsprosess i møtet med informantene. Av den grunn har jeg forsøkt å gjøre rede for min potensielle påvirkning og rolle som meningsskaper i prosessen, samt svakheter og begrensninger ved datamaterialet.

4.7 Validitet og reliabilitet

En av de etiske utfordringene ved samfunnsforskning er knyttet til forholdet mellom forskere og presentasjon av resultater. For at studiet skal være reliabelt, kreves det at forskeren utviser redelighet og nøyaktighet i presentasjonen av forskningsresultatene (Thagaard 2009:24). I utgangspunktet refererer reliabilitet til hvorvidt forskere som anvender samme metoden vil komme frem til samme resultat (Thagaard 2009:198). Når dreier seg om kvalitativ forskning, der forskeren ikke er en nøytral aktør og dataen utvikles i samarbeid mellom forskeren og

informanter, dreier reliabilitet seg heller om at forskeren må redegjøre hvordan dataene har blitt utviklet i løpet av prosessen (ibid:198). Av den grunn har jeg beskrevet nøye hvordan jeg gikk frem når det gjelder kontakt i felten. Jeg har også forsøkt å understreke svakheter ved denne fremgangsmåten, og hvordan egne holdninger har påvirket møtet med informantene. I analysen forsøker jeg å gjøre et tydelig skille mellom det Fangen (2004) kaller *tynn* og *tykk* beskrivelse. Det vil si at der jeg tolker meningen bak det informanten sier skal komme tydelig frem i teksten.

Spørsmålet om validitet gjelder gyldigheten av de tolkningene forskeren kommer frem til, og forholdet mellom disse tolkningene og virkeligheten (Thagaard 2009:2004). Som nevnt presenteres mye av det informantene sier som en førstegradstolkning. Spørsmålet blir da om måten det settes inn i en teoretisk kontekst på er relevant for den konteksten jeg forsøker å si noe om. Dette forsøker jeg å begrunne under punktet om valg av teori. Jeg bruker også rapportene av Bollingmo, Skillbrei og Wessel (2014). Her er det både kvalitativ og kvantitativ data, og jeg har benyttet meg av den delen som behandler saksbehandlernes bruk av landinformasjon. Dette inkluderer andre forskeres resultater som baserer seg på et bredere utvalg. Disse kobles opp mot mine funn. Når det gjelder studiens overførbarhet, eller eksterne validitet, dreier det seg om hvorvidt forståelsen jeg har av dataen også kan være relevant i andre sammenhenger. Dette vil jeg diskutere helt til slutt i oppgaven.

5 Analyse

Dette kapitlet består av fem deler. I den første behandles den første delproblemstillingen: Ulike utfordringer Landinfo står overfor når det gjelder å samle inn og fremstille informasjon om søkerlandene. I denne delen diskuteres også landrådgiveres rolle når det gjelder å vurdere kildene de forholder seg til, som igjen knyttes opp mot de ulike tilnærmingene til representasjoner. I den neste delen behandles den andre delproblemstillingen: Landinfos status. Dette kobles opp mot de ulike tilnærmingene til fordeling av makt, og landinformasjon som innflytelse over vedtak. Deretter vil jeg bruke eksempler hentet fra tre vedtak og koble disse opp mot forståelsen av søkerens og landinformasjonens representasjon av forholdene i hjemlandet. I tillegg vil jeg skille mellom ulike typer landinformasjon i disse vedtakene, og knytte dem opp mot ulike fremstillinger av sted. I neste del brukes forskjellene mellom jurister og sosialantropologer (Kandel 1992) til å illustrere ulike tilnærminger til søkerens fremstilling av forholdene i hjemlandet. Den siste delen dreier seg om hvordan saksbehandlere forholder seg til usikkerhet, og hvordan de bruker landinformasjon i begrunnelsene i vedtakene. Helt til sist kommer jeg tilbake til eksempelet om Eritrea og ser dette i lys av symbolsk og strategisk bruk av landinformasjon.

5.1 Landinfos vurdering av kilder

5.1.1 Variasjon i landinformasjonens temaer

Når man skal vurdere om en asylsøker har krav på beskyttelse, må man vurdere om søkerens frykt forfølgelse ved retur er velbegrunnet. Kjernen i denne vurderingen ligger som kjent i kunnskap om forholdene der søkeren har flyktet fra. For å få en bedre forståelse av hvordan landinformasjon brukes i saksbehandlingen, ser jeg det som relevant å drøfte noen av utfordringene knyttet til innsamling og sammenstilling av ulike forhold i søkerlandene. Denne første delen av analysen dreier seg om den første delproblemstillingen: Hvilke utfordringer Landinfo står overfor når de skal vurdere og sammenstille informasjon om ulike land?

Landinfo, som er utlendingsforvaltningens fagenhet og produserer ekspertinformasjon om de ulike landene, er en særlig viktig kilde i saksbehandlingen (Bollingmo, Skilbrei og Wessel

2014:39). Ifølge ACCORD (Australian Centre for Country of Origin & Asylum Research and Documentation) sin håndbok fra 2013 innebærer landinformasjonen om søkerlandene seks ulike momenter: Menneskerettighets- og sikkerhetssituasjon, landets politiske situasjon og dets lovverk, kulturelle kjennetegn og samfunnsmessige holdninger, den humanitære og økonomiske situasjonen, hendelser og begivenheter og geografi (ACCORD 2013:12). De ulike momentene landrapportene dekker gir ulikt grunnlag når det gjelder nøyaktighet og tolkning. Det er for eksempel lettere å tolke geografiske fremstillinger og kjennetegn ved byer og regioner som en direkte fremstilling av virkeligheten. Når det gjelder informasjon som går ut på politisk overordnede forhold, kulturelle kjennetegn og generelle holdninger i befolkningen, kan dette være informasjon som gir mindre nøyaktighet og en mindre direkte fremstilling av virkeligheten. Dette fordi det dreier seg om beskrivelse av sosiale fenomener som er nødt til å tolkes. I tillegg til dette varierer også Norges tilstedeværelse i landene asylsøkere kommer fra. I land der Norge har stor tilstedeværelse vil det være lettere å innhente informasjon og verifisere opplysninger og dokumenter (Bollingmo, Skilbrei og Wessel 2014:41). Enkelte land er svært lukket, og i slike situasjoner må Landinfo ofte basere seg på så kaldt annenhåndsinformasjon eller sekundærkilder.

For å hjelpe landekspertene med å produsere så sikker som mulig landkunnskap ut fra et veldig varierende kildegrunnlag, har Landinfo selv utviklet noen formelle retningslinjer som tar for seg utfordringene knyttet til dette. Her vil noen av disse retningslinjene trekkes frem for å illustrere utfordringene landrådgivere står overfor, og for å koble disse opp mot Halls (1997) ulike tilnærminger til representasjoner. Retningslinjene som trekkes frem her er hentet fra landinfos eget skriv ”Retningslinjer for kilde- og informasjonsanalyse” fra 2015.

5.1.2 Primær-, original- og sekundærkilder

Mye av informasjonsinnhenting til Landinfo går ut på at man bruker personer som kjenner til en sak som kilde. For å vite hvordan man skal presentere dette, må man vite hvordan kilden står i forhold til saksforholdet man forsøker å presentere. I informasjonsskrivet understrekes det derfor at man må skille mellom primær-, original- og sekundærkilder. Skillene mellom disse beskrives slik:

Man skiller mellom primærkilder, originalkilder og sekundærkilder. En *primærkilde* er en person eller institusjon som står nærmest et saksforhold i tid og sted. Primærkilden kan være direkte involvert i et saksforhold. En *originalkilde* er en person eller institusjon som

dokumenterer et saksforhold for første gang. Originalkilden kan også være primærkilden. En *sekundærkilde* er en person eller institusjon som reproducerer informasjon dokumentert av en originalkilde. Dette tilsvarer en annenhåndsberetning (Landinfo, 2015d:5).

Videre presiseres det at Landinfo bør etterstrebe bruk av *primær- og originalkilder*. Det vises til at man må være oppmerksom på at sekundærkilden ofte gir informasjon som har gått igjennom flere ledd, og at faren for misvisende gjengivelse dermed er større (Landinfo, 2015a, 5). For å få en mest mulig nøyaktig fremstilling av et saksforhold, bør man altså bruke de kildene som står nærmest de forholdene man ønsker å beskrive. *Annenhåndsinformasjon* anses her for å ha lavere verdi enn førstehåndsinformasjon. Her anerkjennes det altså at de personene som videreformidler informasjon også muligens tolker og endrer informasjonen. Man ønsker å unngå at informasjonen man er ute etter skal gå gjennom for mange ledd, fordi den kan endre seg i denne prosessen. Her rettes oppmerksomheten mot formidlerne i prosessen. Formidlerne kan knytte ulik mening til det som i utgangspunktet var samme historie, og innholdet i informasjonen endres. *Annenhåndsinformasjon* kan dermed i større grad gi en konstruert representasjon av virkeligheten.

For å kunne vite hvor nøyaktig man kan konkludere med noe, er det derfor viktig å vite hva slags kilde man forholder seg til. Ofte er det slik at dersom man hører eller leser den samme beskrivelsen av noe fra flere ulike hold, tolker man dette som en støtte eller bekreftelse på at det stemmer overens med faktiske forhold. I Landinfos (2015d) notat advares det imidlertid mot noe de kaller ”rundløype i system”. Det betyr at man bruker informasjon fra ulike hold til å støtte opp under sin egen konklusjon om et gitt forhold, mens det i virkeligheten er slik at de ulike kildene man støtter seg på opprinnelig stammer fra samme sted. Dette kan man motvirke ved å spørre de man intervjuer om hvor de har denne informasjonen fra. Hvis man bruker skriftlige kilder kan det løses ved å sjekke kildelisten og referansene (Landinfo 2015d:6).

5.1.3 ”Rundløype i system”

På samme måte som utfordringene knyttet til *annenhåndsinformasjon*, dreier advarselen mot ”rundløype i system” seg om formidleren i et gitt saksforhold. Denne utfordringen dreier seg om tyngden til en påstand om forholdene som skal beskrives. Dersom mange personer kommer med samme påstand om et saksforhold, vil man kunne være tryggere på at dette faktisk gjenspeiler forholdene som beskrives enn hvis det kun er én som sier det. Dette

gjenspeiler tanken om at måten omgivelsene beskrives på ikke nødvendigvis gjenspeiler dem slik de er. Det vil si at de ulike kildenes utsagn ikke kan anses som en mimetisk representasjon av virkeligheten. Dersom dette hadde vært tilfelle, ville det ikke utgjort noen forskjell om kilden gikk i rundløype og ble brukt flere ganger.

Utfordringene knyttet til primær-, original- og sekundærkilder og ”rundløype i system” illustrerer også et annet poeng. Fra teoridelen vet vi at begrepet makt ofte brukes synonymt med innflytelse. Landinfo utgjør den viktigste innflytelsen på vedtaket når det gjelder vurdering av ekstern troverdighet og risiko ved retur. Innflytelsen fra Landinfo kan sies å være summen av kildene deres og hvordan disse tolkes og fremstilles. I bakgrunnskapitlet ble deres hovedkilder for 2014 listet opp. Disse besto blant annet av informasjonsinnhentingsreiser, informasjon fra norske utenriksstasjoner og internasjonale organisasjoner. Innflytelsen er på denne måten spredt utover på samme måten som Foucaults forståelse av maktens lokalisering. Innflytelsen avgjøres både av landrådgiverne som har ansvar for det aktuelle landområdet og av tilgangen på kilder og kildene selv.

5.1.4 Usikker informasjon er bedre enn ingen informasjon

For å vite hvordan man skal trekke slutninger om ulike forhold basert på en kildes utsagn, presenterer Landinfo fem veiledende spørsmål:

- **Hvem** er kilden, hva vet man om kildens ståsted, er kilden åpen eller anonym, er kilden ekspert på temaet?
- **Hva** slags informasjon gis? Er det for eksempel en appell fra en menneskerettighetsorganisasjon eller en årlig menneskerettighetsrapport?
- **Hvorfor** gir kilden denne informasjonen, hva er kildens agenda, hva ønsker kilden å oppnå med å gi informasjonen?
- **Hvordan** har kilden samlet inn informasjonen, hvordan presenteres den og hvordan formuleres den? Er informasjonen dømmende eller fordomsfull?
- **Når** samlet kilden informasjonen? Er informasjonen oppdatert?

(Landinfo 2015d:7)

Dersom informasjonen man finner ikke møter disse kriteriene, må landrådgivere ta en vurdering på om man allikevel kan bruke dem. Her påpekes relevans som det avgjørende for

hvorvidt man skal bruke slik informasjon eller ikke. Dersom kilden fremstår som tvilsom, men informasjonen man har om saken er relevant for spørsmålet man forsøker å belyse, trenger landrådgiveren likevel ikke å forkaste informasjonen (Landinfo 2015d:18). Det kan for eksempel hende at man finner informasjon om saksforhold i et land med diktaturstyre på en blogg, som er drevet av en anonym privatperson. Informasjonen herfra vil være tvilsom, ettersom vedkommende er anonym og ingen kan verifisere innholdet i blogginnleggene. Innleggene dreier seg likevel om forhold Landinfo ønsker informasjon om, men har begrenset tilgang til. Hvis slik informasjon brukes i rapporter eller responser, er det viktig at det gis en beskrivelse av manglene og tvilen rundt kilden (Landinfo 2015d:18). De samme rådene gis dersom man kommer over kilder som gir motstridende informasjon. Her kan landrådgiveren ta en vurdering av hvorvidt en av kildene fremstår som mer troverdig enn den andre, men det er viktig å synliggjøre motstriden i det endelige arbeidet (Landinfo 2015d:12). Dette rådet legger altså mye av ansvaret på landrådgiveren når det gjelder å trekke ut informasjon på grunnlag av usikre eller motstridende kilder.

I retningslinjene utarbeidet av Landinfo gis det uttrykk for at det som regel er vanskelig å gi en nøyaktig og nøytral representasjon av forholdene i ulike land. Utfordringene som er trukket frem her kan knyttes til mangel på tilgjengelige og troverdige kilder, og at informasjonen går gjennom ulike ledd med fortolkning. Dette viser at kunnskapen som produseres avhenger av konteksten den produseres i. Her er det relevant å trekke frem de to ytterpunktene når det gjelder tilnærmingen til kunnskap, som behandlet i teorikapitlet. På den ene siden står synet på kunnskap som noe absolutt, objektivt og verdifritt, og på den andre ser man kunnskap som noe som påvirkes av den sosiale konteksten det vokser frem i. Når Landinfos retningslinjer gir uttrykk for at det ofte er vanskelig å gi en nøyaktig og nøytral fremstilling av forholdene i ulike land, viser det at denne kunnskapen ikke kan ses på som absolutt. Målet er imidlertid å gi en mest mulig nøytral, nøyaktig fremstilling.

Retningslinjene skal hjelpe landrådgiverne å komme så nærme som mulig en slik form for kunnskap. Samtidig skal de vise hvordan man forholder seg til komplekse kilder, som ikke nødvendigvis gjenspeiler de aktuelle forholdene.

5.1.5 Landrådgiveres rolle

I ACCORD (2013) skilles det mellom to ulike modeller for Landinformasjonsheter. I modell 1 skal landrådgivere samle, velge ut og analysere informasjon, men ikke gi noen egen

vurdering av denne da de skal være mest mulig nøytrale. Modell nummer 2 går ut på at landrådgivere både skal samle, analysere og foreta en egen vurdering av informasjonen. Disse modellene illustreres i figuren under (RSD står for Refugee Status Determination):

5.1.6 Figur 1

Landrådgiveres oppgave

TASKS OF COI SERVICE PROVIDERS	ADVANTAGES	DISADVANTAGES
MODEL 1: Collecting, selecting and analysing information; presenting research results without adding the researcher's opinions or drawing conclusions.	Neutrality during research. Clear division of tasks between collection of information (COI service providers) and assessment of information (RSD practitioners).	RSD practitioners may be influenced by their view of other evidence or emotions towards the applicant when assessing the COI at hand. Refraining from conclusions by COI service providers places a higher burden on the decision-maker.
MODEL 2: Collecting, selecting, analysing <i>and</i> assessing the information; presenting research results with the addition of the researcher's opinions or conclusions.	Possibility of using the expertise of a COI service provider with country expertise for the assessment of COI. May contribute to increased consistency in decision-making.	Risk that COI service providers cross the line between assessment of COI and (legal) assessment of the case. Research products may be biased for the sake of consistency. Resource-intensive: requires COI units with many staff members to enable country specialisation; staff members have to be highly skilled academics with country expertise.

Figur 1 ACCORD 2013:18

Den norske landinformasjonssenheten bruker metoden som fremstilles i modell 2, der landrådgivere skal foreta en vurdering av kildene. Fordelen ved dette er at det er landekspertene selv som foretar vurderingene. I figuren trekkes det frem at når landekspertene foretar vurderingen av de ulike kildene, kan det gi en mer konsekvent saksbehandling. Dette kan forstås som et uttrykk for at kunnskapen kan tolkes ulikt og at dette avhenger av konteksten. Dette er forenelig med en konstruktivistisk forståelse av representasjonen av landkunnskapen. I en mimetisk forståelse av representasjoner, tolkes ikke virkeligheten. Hvis man går ut i fra en slik forståelse, spiller det ikke noen rolle om de kildekritiske vurderingene foretas av saksbehandlere eller landeksperter da kunnskapen vil gjenspeile den samme virkeligheten. Dersom forutsigbarheten i saksbehandlingen avhenger

av hvem som tolker og vurderer landkunnskapen, viser dette også hvordan konstruksjonen av kunnskapen kan ha store konsekvenser for søkere.

Ulempen ved modell 2 kan være at linjen mellom Landinfos arbeid og saksbehandlingsarbeidet blir mer utydelig. Landinfo skal imidlertid ikke foreta en troverdighetsvurdering av søkere. I Landinfo i Norge, har mange av landrådgiverne erfaring med saksbehandling i UDI eller UNE. Når de har kjennskap til saksbehandlingen, har de også kjennskap til hvordan landinformasjonen anvendes i UDI og UNE. Dette kan tenkes å påvirke hvordan de vurderer de ulike kildene. Landinfo skal heller ikke vurdere hvorvidt det er forsvarlig å returnere en person til hjemlandet. Denne vurderingen tas imidlertid på bakgrunn av Landinfos arbeid. Når de har erfaring med saksbehandling, kan man si at de utgjør mye av innflytelsen i disse vurderingene, da de har kjennskap til utfallene dette kan ha i vedtak. Flere av informantene mente likevel det var positivt med landrådgivere som har erfaring med saksbehandling. Dette ble begrunnet med at de vet hva slags type informasjon saksbehandlerne trenger når de skal fatte vedtak.

5.1.7 Det er vanskelig å si noe bastant

Hvordan landrådgivere i Landinfo kan konkludere, avhenger av hva slags spørsmål de forsøker å besvare. De lengre temanotatene tar for seg mer generelle forhold og fungerer som et kunnskapsgrunnlag, mens konkrete spørsmål besvares i responsene. Som saksbehandler er det lettere å bruke landinformasjon som gir tydelig og konkret informasjon om ulike forhold. Min informant fra Landinfo uttrykker, i likhet med de formelle retningslinjene, at det er vanskelig å være bastant når man skal konkludere:

”Veldig ofte så er problemstillingen mer sammensatt og komplisert og man kommer over i et område hvor vi må uttale oss mer generelt [...] det er veldig sjelden at det er så enkelt at det er sånn at vi kan slå fast at enkelt og greit, sånn er det” (Landrådgiver, Landinfo).

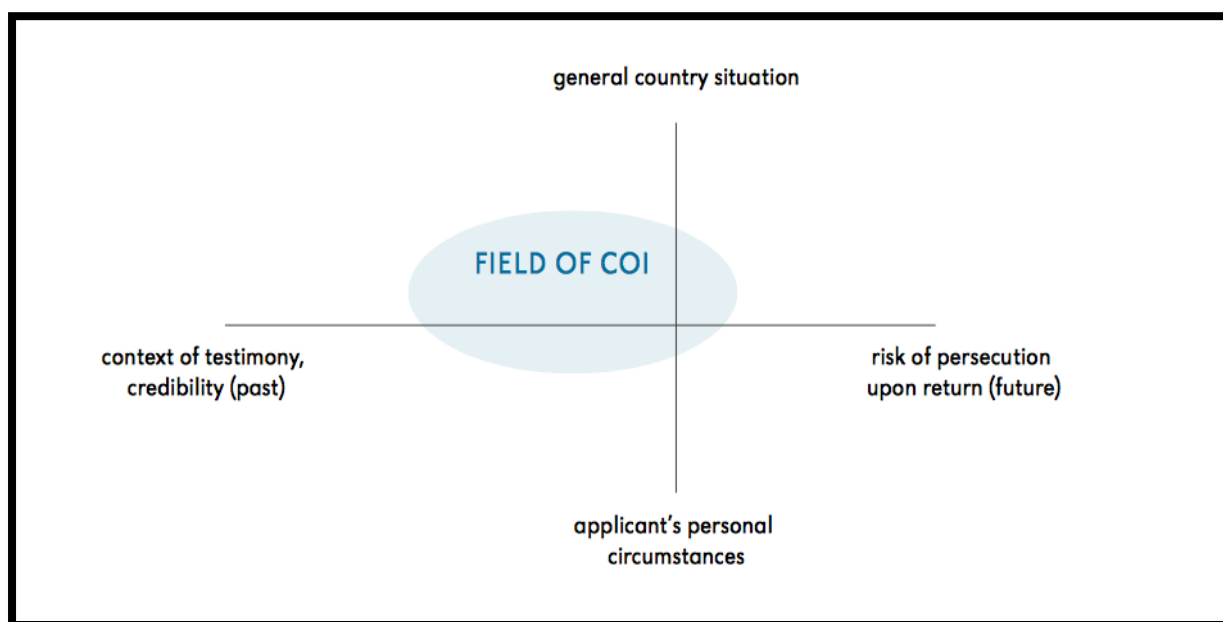
At det er sjelden man kan fastslå helt sikkert hvordan noe er, vil si at det er vanskelig å gi et nøyaktig bilde av den virkeligheten man forsøker å beskrive, som igjen fører til at man må konkludere med åpent. Kompleksiteten av problemstillingen gjør at man må uttale seg mer generelt. Dette krever i sin tur at saksbehandlere må anvende Landinfos arbeid med forsiktighet, og at de må ta vurderinger underveis med tanke på hvordan de skal anvende landinformasjon som er tvilsom, eller som har motstridende kilder.

5.1.8 Landinfo som felt

Som saksbehandler skal man vurdere om søkeren har velbegrunnet frykt for fremtidig forfølgelse. Dette må vurderes ut fra søkerens individuelle situasjon, ved hjelp av forklaringen de gir. Noen av utfordringene ved bruk av Landinfo er at dette arbeidet som regel dreier seg om generelle forhold i landet og hendelser som tidligere har funnet sted (ACCORD 2013: 26). Som saksbehandler må man derfor bruke kunnskap om generelle forhold på søkerens konkrete forhold. I tillegg må saksbehandleren vurdere hvordan det som *har skjedd* i fortiden kan påvirke det som *kan skje* i fremtiden. Dette kan illustreres slik: Landinfo dekker feltet i grått.

5.1.9 Figur 2

Landinfos informasjonsfelt



Figur 2. ACCORD 2013:26

I vurdering av asylsaker, vil det ideelle være å kunne si noe sikkert om hvordan og hvorfor en eventuell retur eller innvilgelse er best i søkerens individuelle tilfelle. For å kunne gjøre dette burde man ha informasjon som dekker feltet nederst til høyre i diagrammet, altså mest mulig informasjon om risiko ved retur og søkerens personlige situasjon. Figuren over illustrerer begrensningene ved Landinfo som felt. Landinfo skal ikke ta del i troverdighetsvurderingen av den enkelte søker. De møter ikke søkere og kan ikke si noe om deres individuelle situasjon.

Saksbehandlere må bruke den landinformasjonen de har om den generelle menneskerettslige situasjonen i søkerens hjemland, og vurdere hva dette har å si for søkerens situasjon.

5.2 Landinformasjon i saksbehandling

Landinfos rapporter og responser skal danne et kunnskapsgrunnlag i saksbehandlingen.

Denne delen av analysen tar for seg den andre underproblemstillingen for oppgaven, nemlig hvilken status saksbehandlere og advokater legger Landinfos produkter i arbeid med asylsaker.

5.2.1 Landinfos status i saksbehandlingen

Av mine informanter var fire saksbehandlere i UDI (hvorav en av dem var tidligere ansatt) og to i UNE. Alle disse uttrykte at de brukte Landinfo aktivt i saksbehandlingen, og at dette var den viktigste kilden når det gjaldt søkerens situasjon i hjemlandet. En av saksbehandlerne fra UDI sa følgende:

”Jeg vil si rapportene derfra er på et høyt nivå og noe vi kan stole på, men i mange tilfeller gir de ikke tilstrekkelig kunnskap for å kunne løse sakene. Det hender jo ofte at vi må ut og fylle på – gi en konkret bestilling til Landinfo for å tette eventuelle hull” (Saksbehandler 3, UDI).

Her uttrykkes det stor tillit til Landinfos arbeid. Utfordringen med bruk av Landinfo, synes her først og fremst å være ”hull”, eller mangelfull kunnskap på enkelte områder. Som nevnt tar Landinfos responser for seg mer konkrete forhold, ettersom disse produseres på oppfordring fra UDI. Det informantene presenterer som løsning på mangelfull kunnskap er altså ikke å søke opp informasjon selv, men å bestille en respons fra Landinfo. Senere i det samme intervjuet snakket vi litt om Landinfos kildebruk. Informanten forteller at hun er bevisst på at Landinfo forholder seg til kilder med varierende kvalitet, men at det ikke er så veldig vanlig å diskutere dem i saksbehandlingen.

”De bakenforliggende kildene er ikke så langt fremme i bevisstheten vår. Vi forholder oss kun til skrevet fra Landinfo hvor kildekritiske vurderinger er tatt og vi kan slå oss til ro med at dette som står her er korrekt informasjon” (Saksbehandler 3, UDI).

Som vist i den første delen av analysen, står Landinfo overfor en stor utfordring når det gjelder bruk av kilder. Informanten er kjent med dette, men uttrykker tillit til Landinfos evne

til å være kildekritisk. Landinfos oppgave er jo å bistå saksbehandlere med kunnskap der kildekritiske vurderinger er tatt. At dette skjer i en annen enhet enn der beslutningene fattes skal bidra til å gi en mer nøytral vurdering og anvendelse av Landinformasjonen. Det er likevel interessant å merke seg at saksbehandleren stoler på Landinfos kildekritiske vurderinger. Landrådgiverne får på denne måten stor innflytelse på saksbehandlingen, når man tar i betraktning at den landinformasjonsmodellen Norge bruker, innebærer at landrådgivere foretar en egen vurdering av forholdene i søkerlandet på bakgrunn av kildene som er samlet inn. Et annet poeng er at når saksbehandlingen og innhenting av landinformasjon er delt inn i to separate enheter, kan dette bidra til at saksbehandlerne får et mer distansert forhold til kildene Landinfo bruker. Som saksbehandler 3 sier, er ikke Landinfos kilder så langt fremme i bevisstheten deres.

Saksbehandlerne bruker Landinfo gjennomgående når de skal vurdere søkerens troverdighet.

”Landinfo er på en måte basis i alle saker. Det er en slags målestokk som du måler klagerens vitneutsagn mot [...] Hvis du møter en klager som da gir deg en forklaring som skiller seg veldig fra dette, så blir man jo litt skeptisk” (Sekretariatet, UNE).

Landinfo anses altså som en slags grov mal for hva som vurderes som en troverdig forklaring om forholdene i hjemlandet. Saksbehandlerne syn på Landinfos produkter kan tale for at de anser dem for å gi et noenlunde riktig bilde av hvordan forholdene i hjemlandet er. Samtlige antyder likevel at de er forsiktige med å kun bruke Landinfo til å ”felle” en søker på troverdighet. En av saksbehandlerne i UDI forteller at dersom søkerens forklaring sammenfaller med landinformasjonen, er den i utgangspunktet troverdig, men understreker samtidig at søkeren ikke nødvendigvis klassifiseres som ikke-troverdig dersom forklaringen ikke sammenfaller med landinformasjonen. En av advokatene mener at Landinfos arbeider kan tillegges for stor vekt i saksbehandlingen. Hun kommer med et eksempel der det i Landinfos notat kan se ut som at det er et bredt kildegrunnlag som støtter opp under noe, mens det i virkeligheten stammer fra samme kilde.

”Et eksempel er hvorvidt det er mulig å reise ut av Iran ulovlig over hovedflyplassen i Teheran. Der står det i Landinfos notat at det er et bredt kildebilde som viser at det er *tilnærmet umulig*. For det første, så konkluderes det da med at *tilnærmet umulig* blir *helt umulig* – og det står det faktisk ikke – men UNE sier ofte at ”vi tror ikke på at de kom seg ut

fordi de reiste ut av hovedflyplassen og det er *tilnærmet umulig*". [...] Og det andre er at ja, det er masse kilder som nevner det, men det de ikke nevner er at alle disse kildene henviser igjen til en anonym europeisk diplomat som sa dette til en person som skrev det i et notat. Og alle andre som skriver dette henviser til det notatet og den ene kilden" (Advokat 2).

Dette er et eksempel på det som kalles "rundløype i system", som er gjort rede for tidligere i dette kapittelet: Denne ene diplomaten ender opp med å bli presentert som "et bredt kildegrunnlag". Det han sa anses derfor som mer sikkert enn det ville blitt dersom det fremkom tydeligere at det kun var denne ene kilden som beskrev disse forholdene. I tillegg til problemet knyttet til "rundløype i system", trekker advokaten også frem at det som ikke er så sikker informasjon fremstilles som sikker i UNEs saksbehandling. Her skyldes det både at Landinfo ikke har tydeliggjort usikkerheten rundt denne saken, og at UNE i tillegg tolker noe som beskrives som "tilnærmet umulig" til å anses som "helt umulig". Dette poenget kommer jeg tilbake til senere i analysen.

Til tross for at saksbehandlerne har stor tillit til Landinfo, forteller flere av dem at de også ofte søker opp kilder selv. Ut fra mine intervjuer virker det som de som oftest søker opp egne kilder, er de saksbehandlerne som selv har lang erfaring og god kjennskap til landområdet de jobber med. Et av temaene i intervjuene mine dreide seg om kontakten mellom Landinfo og resten av utlendingsforvaltningen. De saksbehandlerne som fortalte at de ofte søker opp informasjon selv forteller også at det hender at de ofte lur på ting og stiller spørsmål til Landinfo direkte, enten via e-post eller på telefonen. Dette kan tyde på at god kjennskap til det aktuelle landområdet fører til at man er mer kritisk, eller mer oppmerksom på mangler ved landkunnskapen utviklet av Landinfo. Det kan selvfølgelig også skyldes at det er en skjevhet i utvalget mitt og at mine informanter er mer opptatt av å være kritisk til Landinfos kilder enn andre. I Fafos rapport om troverdighetsvurderinger fremkommer det at bruken av Landinfo varierer (Bollingmo, Skilbrei og Wessel 2014: 39). Rapporten baserer seg på en spørreundersøkelse med 165 saksbehandlere fra UDI og kvalitative intervjuer med 20 av disse. På spørsmålet om saksbehandlere leser seg opp på relevant landinformasjon før intervjuet svarer 47 prosent at de aldri eller av og til gjør dette (1 prosent svarer "aldri", 46 prosent svarer "av og til") (Bollingmo, Skilbrei og Wessel 2014:39).

Det er også en av informantene som mener at enkelte i UDI ikke er oppdatert på landkunnskapen på sitt felt.

”Jeg opplever av og til at Landinfo, på en del områder, sier én ting og UDI sier noe helt annet [...] som Landinfo sa for seks år siden. Det tenker jeg er problematisk” (Saksbehandler 4, UDI).

Det kan altså tyde på at inntrykket jeg har av mine informanter fra UDI og UNE som godt oppdatert og ivrige etter å bruke tilgjengelig landinformasjon, ikke nødvendigvis representerer hele utlendingsforvaltningen. Når saksbehandlere ikke oppdaterer seg på ny landinformasjon, får landrapportene mindre status ettersom den nyeste informasjonen ikke tas i betraktning i vedtakene. På den annen side kan det tenkes at de eldre rapportene får høyere status/innflytelse, dersom saksbehandlere som ikke leser seg opp på ny landinformasjon før intervjuene, vurderer dem ut i fra ”gammel” landinformasjon. Den samme informanten mener også at det er svært varierende praksis når det gjelder bruken av landinformasjon i UDI. Ifølge Fafos rapport er en av grunnene til at Landinformasjon ikke benyttes konsekvent at saksbehandlere opplever at det kan mangle god nok og oppdatert kunnskap om landet de jobber med (Bollingmo, Skilbrei og Wessel 2014: 40).

5.3 Bruk av Landinfo – eksempel fra vedtak

I denne delen vil jeg presentere momenter hentet fra tre ulike vedtak. I det første brukes det generell kunnskap om kulturen i landet søker er fra i begrunnelsen for avslaget. I det andre vedtaket viser saksbehandleren til mer konkret og detaljert kjennskap til geografiske kjennetegn og særpreg ved søkers kultur. Det må understrekes at disse vedtakene ikke trekkes frem for å vurdere selve avgjørelsen, men for å illustrere hvordan saksbehandlere vurderer ulik kunnskap om søkerens hjemland opp mot søkeres forklaring.

Et annet poeng det er viktig å understreke før vedtakene presenteres, er forskjellen mellom ”Landinfo” og ”landinformasjon”. Hittil har analysen dreid seg om hvordan saksbehandlere forholder seg til Landinfos arbeid og hvilke utfordringer Landinfo står overfor når de produserer informasjon om de ulike landene. I vedtakene, og i uttalelsene i mange av intervjuene, skilles det ikke mellom landinformasjon utviklet av Landinfo og landinformasjon fra andre kilder. Som nevnt varierer saksbehandleres erfaring og kunnskap med landområdet de jobber med. Hvorvidt de kun bruker Landinfo som kilde varierer deretter. Når det er sagt, kan det være vanskelig å vurdere valgene som er tatt i vedtakene der det for eksempel

refereres til ”UDIs kjennskap om situasjonen i Iran”, eller ”ifølge tilgjengelig landinformasjon”, fremfor en konkret Landrapport. En slik henvisning til kjennskapen om søkerens hjemland gir mindre grunnlag til å kunne si noe konkret om hvordan saksbehandlere anvender Landinfos arbeid i saksbehandlingen. For det første blir det vanskelig å finne ut hvilken landrapport det henvises til når det er Landinfo som er kilden, men det ikke refereres til noen konkret rapport. For det andre er det vanskelig å skille mellom informasjon saksbehandleren selv har funnet ut, og informasjon som kommer fra Landinfos arbeid. Ettersom Landinfo anses som en særlig viktig kilde (Bollingmo, Skilbrei og Wessel 2014: 39), går jeg ut i fra at det i hovedsak er denne det vises til i vedtakene jeg bruker som eksempel.

5.3.1 Vedtak 1

I det første eksempelet brukes kunnskap om overordnede forhold i landet der kvinnen er fra til å vurdere hvorvidt hendelsene hun forteller om er sannsynlig. Vedtaket er fra 2012 og gir avslag på søknad om beskyttelse. Søkeren er en kvinne fra Iran som er rundt 30 år. Hun frykter for å bli drept av sin far dersom hun drar tilbake, og at hun må leve på gaten. Hun forteller at grunnen til at hun har flyktet er at faren hennes har tvunget henne til å ha samleie med ulike menn mot betaling. Denne virksomheten skal ha foregått i familiens eget hjem, og menn fra områdene i nærheten kom for å ha sex med kvinnen. Hele familien skal ha vært kjent med at dette foregikk.

Vedtaket ble beskrevet som et klart avslag. I begrunnelsen står det at UDI fester liten lit til søkers forklaring. UDI mener at en mann som angivelig skal ha tvunget en kvinne til å selge sex er noe av det mest tabubelagte som kan tenkes i et iransk samfunn, der kvinnens ære settes svært høyt. Det trekkes også frem at kvinnen anses som ressurssterk - hun har fullført videregående skole og hatt en jobb utenfor hjemmet. At hun i voksen alder plutselig og regelmessig ble tvunget til å ha sex og at det i tillegg foregikk såpass åpenlyst som søkeren forteller, anses som ”lite sannsynlig”. Kvinnen har også fortalt om at hun har konvertert til kristendommen, men i dette eksempelet fokuserer jeg på kvinnens beskrivelse av hvordan hun har blitt tvunget til samleie med ulike menn, ettersom det er det jeg oppfatter at det legges mest vekt på i vurderingen av kvinnens troverdighet.

Dette avslaget begrunnes altså blant annet med at UDI ikke ser det som sannsynlig at hun har blitt tvunget til å ha sex med menn av faren. At det henvises til holdninger som kjennetegn ved Irans kultur er eksempel på typisk ”generell kunnskap” om Iran. At kvinners ære brukes som en viktig faktor, viser hvordan oppfatningen av kulturen i seg selv brukes for å vurdere om søkerens historie er troverdig ut fra det man vet om holdningene i landet.

Her vil jeg trekke inn Agnew (1987) sine tre ulike aspekter ved sted, der både det fysiske og det subjektive, følelsesmessige ved stedet fanges opp. Som nevnt skiller han mellom *plassering* (den geografiske plasseringen en handling utspiller seg), *lokale* (de konkrete rammene der en handling foregår) og *stedsfølelse* (den subjektive og følelsesmessige oppfatningen av stedet). I dette vedtaket er altså den geografiske *plasseringen* i by X i Iran. *Lokalet* der voldshandlingene mot kvinnen utspiller seg er kvinnens eget hjem. *Stedsfølelsen*, kan som nevnt være nært og erfart ved at man for eksempel har følelser knyttet til et sted man har bodd, eller besøkt. Det kan også være indirekte - man kan ha en følelse av hvordan det er å være et sted basert på ulike representasjoner av stedet. Saksbehandlere bruker informasjonen om de ulike landene til å danne seg et bilde av hvordan det er å være der. I vurderingen av asylsaker vurderer man om den *subjektive* frykten til søkeren er *objektivt* velbegrunnet. Den subjektive frykten kan kobles opp mot den humanistiske tilnærmingen, der studiet av sted dreide seg om det erfarte aspektet ved stedet. Informasjonen om Iran, som det vises til i dette vedtaket, tilsier at erfaringen søkeren beskriver er lite sannsynlig. Denne informasjonen er generell, og sier noe om kulturen i selve landet. Her anvendes den på et helt konkret tilfelle, og brukes til å vurdere påstandene om det søker forteller om virksomheten i hennes eget hjem.

5.3.2 Vedtak 2

Det andre vedtaket jeg vil trekke frem som eksempel er også et avslag på søknad om beskyttelse. Søker er en kvinne på rundt 30 år, og vedtaket ble fattet i 2010. Her konkluderes det med at kvinnens generelle troverdighet er svekket, og at hennes identitet ikke legges til grunn. Dette vedtaket skiller seg fra vedtak 1, ettersom det her vises til mer detaljkunnskap om landet. Jeg vil trekke frem to momenter som tilsynelatende har fått mye fokus i saksbehandlingen:

Bosted og språktest

Kvinnen oppgir at hun er fra Somalia, og at siste bosted er en landsby sør i landet. Hun har opplyst om at hun er født og oppvokst i en annen landsby sør i Somalia og bodde der til hun var ni. Deretter flyktet hun med sine naboer til en flyktningleir i land X og bodde der i et år. Etter dette bodde søkeren i flyktningleir i land Y i noen år, for så å flytte til en annen flyktningleir i land Z. Der bodde hun i omtrent ti år før hun dro tilbake til Somalia. I vedtaket vises det til en språkanalyserapport søkeren har tatt. Her konkluderes det med at hun snakker et språk som hører hjemme i Nord-Somalia. Dette samsvarer ikke med opplysningene om at hun er født og oppvokst der hun oppgav, og heller ikke at hun hadde bodd i Sør-Somalia. Søker ble konfrontert med dette i asylintervjuet og sa at det stemmer ettersom hun er oppvokst i Nord-Somalia. Senere har hun sagt at det hun mente var at hun har bodd sammen med nord-somalier i alle flyktningleirene hun har bodd i. I intervjuet forklarte søkeren seg slik:

- Intervjuer: Du sier at du snakker nord-somalisk fordi du er vokst opp der. Når bodde du i Nord-Somalia?
- Først så flyktet jeg til land X. Og [i den neste perioden] så levde jeg i Nord-Somalia. Jeg bodde sammen med folk som snakker nord-somalisk i flyktningleiren.
- Intervjuer: Nå forstår jeg ikke helt. Du sier først at du bodde i land Z [i denne perioden], men så sier du senere at du bodde i Nord-Somalia mellom [i samme periode]? Kan du forklare meg igjen?
- Jeg bodde i flyktningleir i [land Y før jeg flyktet til land X]. Der bodde jeg sammen med folk fra Nord-Somalia, og derfor ble jeg påvirket av deres språk.
- Intervjuer: Men har du noen gang vokst opp i Nord Somalia?
- Når jeg sier at jeg har vokst opp i Nord-Somalia, så betyr ikke det at jeg praktisk sett har vokst opp i Nord-Somalia. Det betyr at jeg har vokst opp med disse menneskene fra Nord-Somalia.

For å anonymisere søkeren har jeg utelatt konkrete stedsreferanser. Jeg har heller ikke gjengitt årstallene for tidsperiodene som diskuteres i intervjuet. Kvinnen oppgir to ulike tidsrom for når hun bodde i flyktningleir. Når det gjelder endringen i forklaringen om hennes tilknytning til Nord-Somalia står det at det ikke er avgjørende i saken, men at det inngår i vurderingen om hvorvidt hennes oppgitte tilhørighet til Sør-Somalia kan legges til grunn. Her ser det ut til å være kunnskapen om hva slags språk som hører til ulike steder i landet som er

utslagsgivende. Språk kan være lettere å dele inn i kategorier ettersom språktester brukes til å bekrefte eller avkrefte om en søker snakker et gitt språk eller ikke. Kunnskap om språk kan også kalles for generell kunnskap, men bruk av språktester kan gjøre det lettere å anvende slik kunnskap på søkerens individuelle situasjon.

Når det gjelder informasjonen om språk i Somalia, står det imidlertid i Landinfos temanotat fra 2011 at de somaliske dialektene ikke har vært gjenstand for systematiske undersøkelser siden 1980-tallet. Det henvises til en telefonsamtale fra 2006, med en lingvist med somali og amharisk som hovedfag. Han mener at man må kunne anta at borgerkrigen i 1991-92 og konfliktene som har pågått siden da har bidratt til språklige endringer, men hvor omfattende disse endringene er og hvor lett nykommere i et område tar opp dialekter, er vanskelig å si noe om. Videre står det at ”Flere hundre tusen internflyktninger og nye bosetningsmønstre for enkelte klaner, sammenbrudd i skolevesenet og manglende skolegang for en generasjon kan ha påvirket språket på ulike måter” (Landinfo 2011). Her understrekes den store usikkerheten knyttet til språkforholdene i Somalia. Dette temanotatet kom imidlertid etter vedtaket ble fattet, og det er uvisst hvilken språkinformasjon som ligger til grunn for akkurat denne vurderingen. I intervjuet ser vi at søkeren viser til relasjoner med folk fra Nord-Somalia og hvordan disse har påvirket språket hennes. Slike relasjoner er vanskelige å måle, og de ser ikke ut til å tillegges noen stor vekt i vurderingen. Ifølge UDIs retningslinjer skal språkanalyser brukes med forsiktighet: ”Asylavdelingen skal bruke konklusjonene fra språkanalyserapportene med varsomhet og i sammenheng med andre identitetsopplysninger i saken. Språkanalyserapporten kan ikke alene begrunne utfallet i en sak” (UDI 2011). Det er uklart hvor mye vekt språkanalysen har fått når det gjelder selve utfallet av vedtaket, men den brukes som et element i vurderingen av søkerens identitet.

Det at søkeren oppgir to ulike tidsperioder hvor hun har bodd i Nord-Somalia er et eksempel på det som kalles indre motstrid. Saksbehandler kan vise til noe helt konkret ved forklaringen som kan bidra til å svekke søkerens troverdighet. Dette dreier seg imidlertid kun om endringer i forklaringen og knyttes ikke opp mot landinformasjon om Somalia. Hvor mye det vektlegges er også uvisst, ettersom det står at det ikke er avgjørende, men at det inngår i vurderingen.

Klantilhørighet

Det andre momentet jeg vil trekke frem, dreier seg om søkerens manglende kjennskap til klanen hun angivelig er medlem av. Hun oppgir navnet på klanen hun hører til. Denne klantilhørigheten legges ikke til grunn i saksbehandlers vurdering ettersom hun ”ikke kjenner til elementære momenter om klanen”. Søkeren har gjentatte ganger forklart at hennes manglende kunnskaper om klanen skyldes at hun har vokst opp med naboer fra Nord-Somalia og ikke i sin egen familie. UDI mener likevel det er elementære ting hun burde vite om klanen, siden dette anses som en ”sentral identitetsmarkør” i Somalia som man tidlig blir kjent med. Det at søker verken kjenner til religionens grunnlag for klanen, sentrale navn på ledere eller navneskikken som praktiseres av medlemmene, er trolig grunnen til at den oppgitte klantilhørigheten ikke legges til grunn.

Søkerens manglende kjennskap til klanen er altså det som gjør at klantilhørigheten ikke legges til grunn. I en slik vurdering inngår, slik jeg ser det, to ulike antagelser basert på landinformasjon. Den første er kjennskapen til selve klanen. Slik kunnskap kan, på lik linje med kulturelle kjennetegn i Iran, kalles for generell kunnskap: Den sier noe allment om klankulturen. Den andre delen av vurderingen baserer seg på kunnskap om hva det vil si å være en del av klanen. Søker har oppgitt å ha flyktet til land X med naboer fra Nord-Somalia da hun var svært ung. Hun forklarer i intervjuet at det blant annet er derfor hun ikke har noen særlig kunnskap om klanen. I vedtaket står det at søkeren, på tross av dette, burde kjenne til det helt elementære om klanen, siden dette er en såpass sentral identitetsmarkør i landet. Når det eksisterer en klar oppfatning om hvilken rolle klanen har og hva dette innebærer for dens medlemmer, kan detaljkunnskapen som navneskikken og navn på sentrale ledere lettere anvendes på søkerens individuelle forklaring. På samme måte som bruken av språktesten, innebærer en slik vurdering at saksbehandler har stor tillit til landkunnskapen.

5.3.3 Vedtak 3

Det tredje vedtaket som trekkes frem, er også et avslag der søkeren oppgir å være fra Somalia. Dette vedtaket er fra 2011, og søkeren er en gutt i midten av 20-årene. Også i dette vedtaket konkluderes det med at ”...søkeren ikke har sannsynliggjort den oppgitte bostedstilknytningen i Sør-Somalia”. Jeg vil trekke frem to momenter som var med i vurderingen om hvorvidt bostedstilknytningen skulle legges til grunn. Det første er språktesten. I likhet med vedtak 2, har søkeren også her tatt en språktest. Konklusjonen er at

søkerens språkbruk ”avviker fra syd-somalisk”. Språkanalysen viser at søkerens språk også avviker fra dialektene som forekommer i regionen han oppgir å være fra i Sør-Somalia. Søkerens språkbruk beskrives som å ha ”drag av nord-somalisk”. Dette vedtaket er fattet etter sammenstillingen av temanotatet som er trukket frem over, om språkforhold og dialekter. Som nevnt påpekes det i temanotatet at det ikke er foretatt noen systematisk undersøkelse av dialektene i landet siden 80-tallet. I tillegg påpekes det at massiv flukt og nye bosetningsmønstre kan ha påvirket språket på ulike måter. Konklusjonen i språkanalysen som er tatt i dette vedtaket, fremstår imidlertid som om den kan gi en forholdsvis nøyaktig vurdering av språket, ettersom den avviser at søkerens språk avviker fra samtlige dialekter i regionen der han oppgir å være fra.

Det andre momentet som trekkes frem fra dette vedtaket er søkerens kjennskap til området han oppgir å være fra. I asylintervjuet sier søkeren at det ikke er noen landsbyer rundt byen han er fra. Senere sier han at han ikke kjenner til noen landsbyer rundt, men at det er ”bush”. UDI viser til at det ligger mange landsbyer rundt. I tillegg påpekes det at søkeren ikke kjente til navnet på elven ved hjemstedet under politiregistreringen, men oppgir dette korrekt under asylintervjuet.

Her bruker saksbehandleren altså kjennskap til geografiske forhold der søkeren er fra i vurderingen av den eksterne troverdigheten. Landinformasjon om geografiske forhold kan sammenlignes med regionalgeografien, som er gjort rede for i teoridelen. Her var målet å gi en detaljert beskrivelse av fysiske forhold. Slike beskrivelser anses som objektive og verdifrie. Når søkerens forklaring ikke sammenfaller med disse, svekkes den eksterne troverdigheten. Dette er i tråd med en av de tidligere nevnte anbefalingene til UNHCR, at søkerens forklaring skal samsvare med allmenn kjente fakta om hjemlandet. Beskrivelser av de fysiske omgivelsene gir ikke rom for tolkning på samme måte som kulturelle forhold, og anses som regel som en mimetisk representasjon. Når det gjelder slik ”fakta” sier en av saksbehandlerne følgende:

”Man blir jo kjempeglad som saksbehandler når man skal sjekke troverdigheten i en sak også sier søkeren et eller annet om noe helt konkret [som er] veldig lette *facts* å sjekke”
(Saksbehandler 1, UDI).

Å vurdere søkerens troverdighet som svekket på bakgrunn av at han/hun ikke kjenner til de geografiske forholdene om hjemstedet, avhenger av to ulike oppfatninger av representasjoner. For det første må man se på den representasjonen man går ut i fra som en gjenspeiling av de faktiske forholdene. For det andre må man regne med at det er mulig for søkeren å kunne gi en korrekt fremstilling av de samme forholdene. I følge Magnussen (2007) kan forventningen om søkeres evne til å gjenfortelle ulike ting føre til gale vurderinger. Ofte ser man på hukommelsen som en slags film som kan avspilles på et senere tidspunkt. Evnen til å huske ting påvirkes imidlertid av mange ting uten at vi er bevisste på det. Dette kan føre til at folk med stor sikkerhet påstår noe som man vet ikke stemmer. Det er da fort gjort å vurdere vedkommende som en løgner, mens sannheten er at personen kanskje husker feil (Magnussen 2007). Hvorvidt man vurderer det som blir sagt som en løgn, kan dermed avhenge av hvor sikker og konkret ens egen kilde er. Når man føler seg sikker på kilden man selv går ut fra om forholdene i hjemlandet, kan det føre til at forklaringer som ikke er i tråd med disse vurderes strengere. Dersom søkerens hukommelse ikke gjenspeiler stedet eller situasjonen den forsøker å si noe om, vil troverdigheten svekkes ytterligere enn dersom landinformasjonskilden fremstår som mer usikker.

5.3.4 Tillit til landinformasjonen

Selv om eksemplene på landinformasjonen som anvendes i vedtak 1 og 2 dreier seg om generelle forhold, taler måten den brukes på for at saksbehandlerne anser kunnskapen for å gjenspeile forholdene slik de faktisk er i søkerens hjemland. Dette illustrer en tillit til de som har formidlet kunnskapen, og en holdning om at informasjonen ikke har blitt fortolket. Dette er et eksempel på at representasjonene anses som det Hall (1997) kaller mimetisk.

Landinformasjonen som dreier seg om hva de kulturelle kjennetegnene ved Iran og klanen innebærer for de som er en del av den, anvendes denne på en litt annen måte. I tillegg til at landinformasjonen brukes i begrunnelsen, vises det også til UDIs tolkning av den. I vedtaket med kvinnen fra Iran står det : ”Etter UDIs oppfatning vil det at en mann tvinger en kvinne til å selge sex være noe av det mest tabubelagte som kan tenkes i et samfunn som det iranske [...]”. Her viser de altså til egen tolkning av hva som er sannsynlig i Iran, basert på det de vet om kulturen. Når det er sagt, er det UDIs tolkning som danner utgangspunktet for vurderingen. Kunnskapen om kulturen i Iran danner et kunnskapsgrunnlag som annen

informasjon tolkes i lys av. Kvinnens historie vurderes i lys av UDIs oppfatning om hva som er tabu i Iran, og hvordan innbyggere i byen hun er fra forholder seg til disse tabuene.

Søkernes fremstilling av hjemlandet, på den annen side, anses ikke som en gjenspeiling av de faktiske forholdene. I det ene vedtaket fra Somalia beskrives endringene i søkerens forklaring som at vedkommende ”bygger opp forklaringen”. Slik jeg ser det tolkes søkerens fremstilling som den andre representasjonsformen Hall (1997) trekker frem, altså den intensjonelle.

I stedet for at forklaringen om egen situasjon og hjemlandet anses som noe som gjenspeiler de faktiske forholdene, regnes den som en fremstilling formet av søkerens intensjon. Intensjonen i denne sammenhengen er å gi en fremstilling der egen situasjon i hjemlandet gir grunn til frykt ved retur. Søkeres egen fremstilling av forholdene i hjemlandet behandles ytterligere senere i analysen.

5.4 Saksbehandling og en pragmatisk tilnærming til

”fakta”

I vurderingen av søkerens eksterne troverdighet er altså Landinfo en slags grov mal for hva som regnes som en troverdig forklaring når det gjelder hjemlandet. Denne delen av analysen drøfter ulike tilnærminger til landinformasjon og søkerens forklaring. Her behandles både den andre og den tredje underproblemstillingen, nemlig landinformasjonens status, og usikkerhet knyttet til denne.

5.4.1 ”Forklarende” eller ”ansvarliggjørende”

En av forskjellene mellom jurister og antropologer, som trekkes frem i teorikapittelet, er ”forklarende” og ”ansvarliggjørende” (Kandel 1992). Ettersom jussens oppgave er å løse en konflikt ved å identifisere eventuelle lovovertridelser, er det her en mer ansvarliggjørende tilnærming til de ulike partene i en sak. I antropologien er fokuset ofte mer forklarende, og forskere ønsker heller å forklare menneskers handlinger sett i lys av deres sosiokulturelle kontekst. Som følge av det ulike fokuset har jussen en mer pragmatisk tilnærming til fakta og objektivitet enn antropologien. Disse forskjellene brukes her for å illustrere ulike tilnærminger til søkerens fortelling om hjemlandet. Det er viktig å understreke at forskjellene mellom jurister og antropologer ikke brukes for å forklare forskjellene mellom advokater og

saksbehandlere blant mine informanter. Ettersom advokatene jeg intervjuet representerer asylsøkere i klagesaker, er det de som her gir mest uttrykk for de kjennetegnene Kandel (1992) bruker om antropologer. De etterlyser en ”forklarende” tilnærming når det gjelder søkerens utsagn, noe som kanskje er preget av at deres ståsted er ”utenfor” systemet. Deres oppgave er å forsvare, heller enn å vurdere søkeren.

Dersom asylsøkere vil klage på UNEs endelige vedtak, kan de overprøve dette i retten. To av mine informanter er advokater med bred erfaring med å representere asylsøkere i disse klagesakene. Til tross for at det varierer hvor godt oppdatert saksbehandlere er når det gjelder Landinfos produkter, er de en viktig kilde i saksbehandlingen. Informantene jeg snakket med mente som nevnt at Landinfo brukes som er målestokk, men at dersom søkerens forklaring ikke stemmer overens med Landinfo, kan ikke dette alene føre til avslag på grunn av troverdighet. Advokatene har et annet inntrykk av saksbehandlers bruk av Landinfo.

”Hvis Landinfo ikke har hørt om det så finnes det ikke. Det er en kortslutning de ofte tar [...] Altså det at det er svært uvanlig i Afghanistan at gutter og jenter kan ha kontakt, betyr ikke at det aldri skjer” (Advokat 2).

Advokaten mener at saksbehandlingen alt for ofte bærer preg av saksbehandlers egen vurdering av hvordan mennesker handler under de omstendighetene Landinfo beskriver.

”Mange tenker sånn at i Afghanistan er det så innmari religiøst at det er lite troverdig at noen velger å konvertere i det hele tatt” (Advokat 2).

Tankegangen advokaten beskriver her kan minne om begrunnelsen for avslaget på asylsøknaden til kvinnen fra Iran. Dette er et eksempel på at generell kunnskap om holdninger i et samfunn, brukes i vurderingen av søkers troverdighet. Advokaten etterlyser altså en mer ”forklarende” tilnærming når man bruker landkunnskap. Han etterlyser at man er mer åpen for å forstå og forklare søkerens situasjon fremfor å bruke landinformasjon ukritisk. Denne kritikken er hovedsakelig rettet mot UNE, ettersom det primært er deres saksbehandling advokaten forholder seg til. Advokaten representerer den tilnærmingen til kunnskap som, i følge Kandel (1992), er en antropologisk tilnærming i møte med asylsaker. Den samme informanten mener også at søkere som forklarer seg lineært har større fordel enn søkere som forklarer seg sirkulært. Lineære og ryddige forklaringer gir altså større sjanse for

å vurderes som troverdig. Når det gjelder forklaringsmåte og kulturforståelse er det flere av mine informanter som reflekterer rundt dette.

”Afghanere er særdeles lite opptatt av datoer. De har ikke noe forhold til datoer sånn som vi har [...] ”Det skjedde en måned etter innhøsting”, det er sånn de forklarer datoer. Det er ikke den type informasjon jeg pleier å bygge mine troverdighetsvurderinger på. Jeg vet at noen andre gjør det, men det synes jeg er for dårlig på grunn av den kulturbarrieren som ligger der...” (Sekretariatet UNE).

I dette tilfellet var det snakk om hvordan man som saksbehandler forholder seg til eventuelle endringer i forklaringen fra ankomstintervjuet til asylintervjuet. Her viser saksbehandler at hun reflekterer over søkeres forklaringsmåte, og bruker kunnskapen hun har om deres kultur til å forstå hvorfor de forklarer seg på en viss måte. Dersom man ser endringer rundt tidspunkter i forklaringene til søkere fra Afghanistan, bør man altså ikke tillegge dette for mye vekt, fordi de ofte har en annen måte å forholde seg til tid på. Informanten påpeker imidlertid at andre saksbehandlere bygger sine vurderinger av søkere på slike tilfeller der søkere fra Afghanistan er unøyaktige, eller endrer forklaringen med tanke på når noe skjedde. Informanten selv representerer her også en antropologisk forståelse når det gjelder å forholde seg til det søkeren forteller. ”De andre”, som det vises til, holder imidlertid søker ansvarlig for det som er sagt i intervjuene, og representerer det som Kandel (1992) mener kjennetegner juristers måte å vurdere asylsaker på. Samtidig som informanten har en forklarende tilnærming til søkers forklaring og er opptatt av å reflektere rundt hvordan kulturen kan forme måten de forteller på, er hun også pragmatisk:

”Ja, vi er reflekterte på det, men samtidig så må jo grensen gå et sted. Vi må jo bestemme oss for et utfall. Enten så tror du på vedkommende eller så gjør du ikke det” (Sekretariatet UNE).

Dette illustrerer et viktig poeng. Det som kjennetegner en antropologisk tilnærming i saksbehandlingen, som å ha en forklarende tilnærming til søker og en relativistisk tilnærming til hva som er sant og ikke, gjør at asylsøkere vurderes mindre strengt, og motstrid som kan forklares med kulturforskjeller eller lignende tas hensyn til. Samtidig får man ikke tatt noe valg dersom man ikke kan legge noe til grunn som ”sant” i saksbehandlingen. Ettersom det å fatte vedtak innebærer å ta et valg om hvorvidt man tror på søker eller ikke, er man ofte nødt til å ha en pragmatisk tilnærming til hva som er sant og usant i søkers forklaring. Ifølge denne

informanten bør man ha en forklarende tilnærming til en viss grad, men til slutt må man ta et valg. En forklarende tilnærming innebærer at man legger frem mange mulige forklaringer på det samme fenomenet. Når man skal fatte vedtak, kan man imidlertid kun velge mellom to svar: asyl, eller ikke.

En annen saksbehandler fra UDI har følgende tanker rundt endringer fra politiregistreringen til asylintervjuet:

”Hvis det dukker opp en ny asylgrunn, da er det mange som etter min mening vokter det at man ikke har sagt det tidligere for sterkt, og da er det lengre vei å gå for søkeren å sannsynliggjøre at dette er reelt. Jeg mener at dette er helt feil håndtering, og det er det mange som mener med meg. [...] Man vet jo ikke helt hva for slags psykologisk tilstand søkeren er i når han snakker med politiet, og man er ofte litt skeptisk til politiet generelt ” (Saksbehandler 3, UDI)

I vedtak 2 (som vist over) begrunnes den svekkede troverdigheten med at visse endringer i kvinnens forklaring viser at hun ”bygger opp forklaringen underveis”. I dette vedtaket har imidlertid endringen forekommet fra ankomstintervjuet til asylintervjuet, men det er endring i forklaringen som er det sentrale momentet. Saksbehandleren i det sistnevnte sitatet trekker frem søkerens egen mentale tilstand og deres eventuelle skepsis ovenfor politiet, som potensielle forklaringer på at de kanskje holder tilbake informasjon under denne registreringen. Denne type forklaring krever ikke nødvendigvis kunnskap om søkerens kultur, men retter seg mot potensielle hendelser som kan påvirke søkeres evne eller vilje til å fortelle om sin egen situasjon.

5.4.2 Søkerens forklaring som intensjonell

Før asylintervjuet blir søkere informert om ansvaret de selv har når det gjelder å forklare hvorfor de har krav på beskyttelse. Å informere om dette ansvaret er, ifølge saksbehandlerne jeg har snakket med, noe de bruker mye tid på. Det varierte imidlertid veldig hvorvidt de opplevde at søkere forstår og er klar over dette ansvaret. Noen mener at selv om de er klar over ansvaret, må man ikke regne med at de tar det. En av informantene har følgende tanker om dette:

”Ja, de har blitt informert om ansvaret de har – det er noe vi har jobbet med i mange år – å få en bevisstgjøring om mulige konsekvenser ved ikke å legge alle kortene på bordet, men når det er sagt, så må vi regne med at mange pynter på historien for å få opphold her og det hadde jeg selv gjort hvis jeg var i samme situasjon, og det er noe vi alltid tar i betraktning når vi vurderer en sak” (Saksbehandler 3, UDI).

Denne saksbehandleren mener altså at det informeres godt om ansvaret som ligger på søkeren. Hun har imidlertid forståelse for at søkere ikke ”legger alle kortene på bordet”, og mener dette er noe saksbehandlere må ta hensyn til. Hun mener altså at søkeren ikke skal holdes ansvarlig dersom de holder tilbake informasjon eller ”pynter litt på den”. Søkerens forklaring blir vurdert opp mot tilgjengelig landinformasjon. I sitatet over mener saksbehandleren at det er vanlig at søkere former forklaringen sin på en slik måte at det er større sannsynlighet for å få opphold. Forklaringen anses altså her som en intensjonell representasjon. En intensjonell representasjon gjenspeiler ikke nødvendigvis forholdene slik de faktisk er, men det fortelleren ønsker å få frem.

Denne informanten har i løpet av intervjuet, på lik linje med flere saksbehandlere, også skilt mellom måten hun selv mener man bør fatte vedtak på og måten mange andre ”på huset” gjør det. Det varierer altså hvorvidt saksbehandlere holder søkere ansvarlig dersom de bevisst utelater eller endrer på forklaringen sin. Det varierer også hvorvidt saksbehandlere mener at søkere er klar over ansvaret de har når det gjelder å forklare sitt eget beskyttelsesgrunnlag.

5.4.3 Når forklaringen blir for god

I tråd med UNHCR (2003) sine anbefalinger styrkes søkerens eksterne troverdighet når det de sier om situasjonen i hjemlandet sammenfaller med ”allmenn kjent fakta” om hjemlandet. For å vurdere om søkeren snakker sant vil man som saksbehandler forsøke å få søkeren til å fortelle mest mulig konkret informasjon rundt sin egen situasjon. En av saksbehandlerne gir følgende eksempel:

”[En søker forteller kanskje følgende:] Jeg opplevde å bli fengslet eller skutt fordi jeg deltok i den demonstrasjonen som skjedde der og der”. Da kan vi spørre ”Ja, hvor var du da?” og ”Hvor mange var til stede?”, eller ”Hvilken del av byen var dette?”. Dersom man ikke har vært i denne byen og vært til stede, er dette kanskje sånne ting du vil svare feil på”.

(Saksbehandler 1, UDI).

Dersom man har slik informasjon, kan man bruke tilgjengelig landinformasjon om hendelsen søkeren beskriver til å verifisere eller avvise historien. Landinformasjonen man måler slike konkrete fortellinger opp mot, anses å gjenspeile faktiske forhold og behandles som en slags fasit. Desto mer detaljert informasjon Landinfo har om den eventuelle demonstrasjonen, desto tydeligere målestokk har man når man skal vurdere søkerens eksterne troverdighet. Jo mer søkerens fortelling ligner på tilgjengelig landinformasjon om faktiske forhold, desto mer troverdig virker den. En annen saksbehandler påpeker imidlertid at dersom søkeres fortelling blir alt for lik tilgjengelig landinformasjon, kan også dette være mistenkelig.

”Folk blir sendt på intervju for å kartlegge hva man blir spurt om på asylintervju. Dette merker man veldig godt på asylintervjuet – at de har lært hva de skal si. Man kan jo ikke bevise det, men det er veldig tydelig. Spørsmål vi stiller besvares bare bedre og bedre. Det var en periode vi spurte søkere fra et bestemt område om en helt spesifikk matrett som kjennetegnet dette stedet. Etter hvert ble denne nevnt helt uoppfordret. Man må jo bare legge det til grunn, men det er tydelig at man blir skolert” (Saksbehandler 3, UDI).

Forklaringene som beskrives over, samsvarer altså nøyaktig med den informasjonen som anses for å være objektiv kunnskap om det stedet. Når man ser en slik utvikling på at forklaringene fra et bestemt område blir såpass detaljerte, anses de likevel for å være intensjonelle heller enn at det styrker troverdigheten. Her virker det ikke som om søkerne eier sin egen fortelling, men at de har lært seg hva de skal si for å få opphold. Dette er et eksempel på noe verken Landinfo eller saksbehandlere har kontroll over, eller informasjon om. Nemlig informasjon som sprer seg blant asylsøkere via menneskesmuglere, eller bare søkere seg imellom. Denne formen for informasjonsutveksling gir makt til søkerne. Som saksbehandleren sier, må man legge dette til grunn, selv om man har mistanke om at det kun er en lært fortelling. Når det er sagt, kan det tenkes at slike situasjoner påvirker saksbehandlernes skepsis, og at det vil bli gjort strengere vurderinger hos søkere som sier de samme tingene. I intervjuene som ble gjort i forbindelse med Fafos rapport (2014), har saksbehandlerne fått spørsmål om hvorvidt søkere som forteller historier som ligner på mange andres må gi en mer utfyllende beskrivelse av historien for at den skal anses som troverdig (Bollingmo, Skilbrei og Wessel 2014:61). Her svarer 13 prosent ”aldri”, 49 prosent ”av og til” og 7 prosent ”halve tiden”. 20 prosent mener at det ofte kreves mer, mens 3 prosent mener at det alltid kreves mer dersom historien ligner mange andres (Bollingmo,

Skilbrei og Wessel 2014:61). Det er altså varierende hvordan saksbehandlerne vurderer dette, men mange har høyere krav til søkerens fortelling. Kravet til søkerens forklaring er dermed ikke bare at den skal samsvare med tilgjengelig landinformasjon. Den skal også fremstå som opplevd av søkeren selv. Samtidig som en forklaring skal stemme overens med tilgjengelig landinformasjon, må den også gi inntrykk av å være søkerens egen "sense of place". Dette var altså det tredje momentet som fanger opp det subjektive og erfarte ved stedet (Agnew 1987).

Dette illustrerer hvordan innflytelsen over vedtakene er fordelt utover, og at det er vanskelig å vite hvor makten over vedtakenes utfall er lokalisert. Når søkerens forklaring stemmer overens med landinformasjon, styrkes i utgangspunktet troverdigheten. Da ligger innflytelsen i landinformasjonen og saksbehandlerens anvendelse av denne. Når søkere, via eget nettverk, informeres om hva de må forberede seg på i et asylintervju, ligger det også en viss innflytelse hos søkeren selv og nettverket som har informasjonen.

5.5 Landinformasjon i beslutninger

I første del av analysen presenteres ulike utfordringer Landinfo står overfor når det gjelder å produsere informasjon som skal gi best mulig grunnlag for saksbehandleres vurdering av asylsaker. De skal både gi et bredt og generelt kunnskapsgrunnlag om de ulike landene, samtidig som de skal bistå med mer konkret informasjon. Beslutningene de tar om hva som skal inngå i rapportene og hvordan de konkluderer, former og påvirker beslutningene som tas når dette arbeidet brukes som kilde. For å få en bedre forståelse av hvordan landinformasjonen brukes i saksbehandlingen, ses vurderingene her i lys av teorier om beslutninger. Ved å se på hvordan bruk av landinformasjon begrunnes, eller eventuelt ikke begrunnes, kan man få en bedre forståelse av hvordan saksbehandlere forholder seg til usikkerhet i landinformasjonen og statusen den har i vurderingen. Denne siste delen av analysen tar altså for seg underproblemstilling nummer to og tre.

5.5.1 Landekspertene og saksbehandlere som beslutningstagere

Saksbehandlere må fatte vedtak som er i tråd med utlendingsloven. De har en rekke retningslinjer (UDI regelverk) de skal forholde seg til og som skal være veiledende i saksbehandlingen. Når det gjelder det som skal avgjøre utfallet av vedtakene, ligger mye av makten i lovgivningen. Lovgivning, retningslinjer og landinfos produkter legger rammer for

saksbehandlingen. Alle saker er imidlertid ulike og saksbehandlere har som oppgave å gi hver søker en individuell vurdering basert på situasjonen de er i. En del av makten ligger derfor også i selve saksbehandlingen og vurderingen som tas i den enkelte sak.

5.5.2 Saksbehandling og valg under usikkerhet

Som nevnt tidligere i analysen, tillegger saksbehandlere ofte landinformasjonen stor vekt når de skal fatte vedtak. I intervjuene gis det uttrykk for at tilgjengelig landinformasjon er god, men at den ikke er uttømmende. Dersom det finnes lite landinformasjon som kan brukes i en sak, er det vanskelig å vurdere søkerens eksterne troverdighet. En av informantene mener at den interne troverdigheten bli avgjørende for vurderingen dersom dette er tilfellet.

”Da er det jo andre ting som blir avgjørende for vurderingen... Om historien er plausibel, om det foreligger noe indre motstrid, forteller søkeren sammenhengende, osv. Dette er vurderinger som gjøres uten landinformasjon” (Saksbehandler 2, UDI).

Når det er begrenset landinformasjon, har man altså ikke full tilgang på all informasjon som er relevant for vurderingen. Det å vurdere selve forklaringen, kan dermed være en løsning på hvordan man kan forholde seg til usikkerheten knyttet til vurdering av ekstern troverdighet ut fra mangelfull landinformasjon. Når det gjelder selve troverdighetsvurderingen, etterlyser flere tydeligere og mer formaliserte retningslinjer for dette.

”Alle vil jo mer eller mindre legge vekt på det samme. Det skal være i tråd med objektiv landinformasjon, og det skal ikke være indre motstrid i søknaden [...] men hvordan man skal vekte de ulike momentene tror jeg det er stor tvil om både i Norge og internasjonalt” (Saksbehandler 3, UDI).

Her uttrykkes det altså en viss klarhet når det gjelder hvordan man skal vurdere troverdighet, men usikkerhet knyttet til vektingen av de ulike momentene i selve vurderingen. Selv om saksbehandlere har retningslinjer for hvilke momenter som skal inngå i vurderingen av søkerens troverdighet, er det uvisst hvordan man vurderer de ulike momentene (Sweeney 2009:701). Funnene fra Fafo-rapporten, der saksbehandlere svarer veldig ulikt på hvorvidt de vurderer søkere strengere dersom historien deres ligner på andres, illustrerer at det ikke er lik praksis i disse vurderingene. En annen av mine informanter sier følgende:

”Vi vet jo hvordan vi skal vurdere, men det kunne kanskje vært mer formalisert”
(Saksbehandler 2, UDI).

Mer formaliserte retningslinjer for hvordan troverdighetsvurderinger skal gjennomføres, vil gi mindre usikkerhet i selve saksbehandlingen. Her er det altså et ønske om at en større del av beslutningene rundt hvordan man fatter vedtak skal tas av selve organisasjonen, slik at det blir mindre rom for egne vurderinger og mindre usikkerhet rundt disse. Flere av informantene sier imidlertid at slike retningslinjer er under utvikling for UDI.

Informantene gir uttrykk for at usikkerheten knyttet til saksbehandlingen er ubehagelig. En måte å løse problemer knyttet til usikkerhet på, er å tillegge kildene sine mer sikkerhet enn de har. Dette kan også forstås som en pragmatisk tilnærming til hva man anser som fakta, som nevnt i forrige del av analysen. Når man skal ta et valg der man kan velge mellom to utfall, gir kildene man støtter seg på et bedre begrunnelsesgrunnlag hvis man kan behandle dem som sikre. Som tidligere nevnt har Landinfos arbeid høy status blant saksbehandlere. Advokat 2 trekker det frem som et problem at saksbehandlere ikke alltid er kritisk til Landinfos kilder. Hun gir et eksempel på at noe Landinfo definerer som *tilnærmet umulig*, får status som *helt umulig*. Dette kan være et eksempel på hvordan saksbehandlere ønsker å eliminere usikkerhet i egne vurderinger. Når noe vurderes som helt sikkert, kan man med større trygghet legge det til grunn, og kildene i vurderingen fremstår som sikrere.

5.5.3 Begrunnelser i asylavgjørelser

Selv om de fleste gir uttrykk for at troverdighetsvurderinger er utfordrende, sier flere at de etter hvert får en ”slags følelse” av hvem som snakker sant og ikke. Dette er en egenskap de har utviklet etter hvert som de har fått mer erfaring med saksbehandling og møte med søkere. I intervju med saksbehandlere er det vanskelig å forklare konkret hvordan de tenker rundt ulike vurderinger i saksbehandlingen, ettersom de har taushetsplikt og vi ikke kan bruke noen konkrete eksempler. Det at flere sier de ”får en slags følelse” av søkeren, kan tolkes som at det er usikkert hva slags konkret begrunnelse som ligger til grunn for slike vedtak, men at summen av det søkeren forteller gir en slags magefølelse for hvorvidt det er troverdig eller ikke. Dette kan være helt subjektivt og gå på saksbehandlerens individuelle kjemi og dynamikk i samtalen med søker, men det kan også være et eksempel på at man har tilegnet seg en slags ”saksbehandlingskultur” som kjennetegner avdelingen man jobber i. Dersom det sistnevnte er tilfellet, kan det sammenlignes med en beslutning som fattes i tråd med det

March (1994) kaller ”en logikk som er passende” (logic of appropriateness). Dette innebærer at beslutningene vurderes ut fra den gitte sammenhengen beslutningstageren befinner seg i. Den følelsen saksbehandlere beskriver at de får av søkeren, kommer av erfaring og er et resultat av hvordan hun har lært å vurdere søkeren. En av informantene tar opp dette med ”kultur” i de ulike enhetene, og mener det er en forskjell mellom avdelingene.

”Jeg har inntrykk av at det er en kulturforskjell innad i enhetene. Hvor mye fokus det er på bruk av landinformasjon, hvor mye tid man skal bruke på det fremfor å være effektiv, og hvor viktig det er å skrive gode begrunnelser. ” (Saksbehandler 4, UDI)

Selv om hele institusjonen har de samme formelle retningslinjene, mener saksbehandleren altså at det er variasjon i måten de ulike avdelingene jobber på. Det finnes ingen formelle retningslinjer for hvordan man skal bruke landinformasjon i saksbehandlingen. I vedtakene jeg har lest har jeg observert at saksbehandleren enkelte ganger refererer til ”UDIs kjennskap til forholdene i søkerens hjemland”, mens det andre ganger refereres til en konkret landrapport. I tillegg til at det er problematisk med varierende praksis for saksbehandling, mener informanten det er problematisk med slike generelle referanser til landinformasjon i vedtakene.

“Personlig synes jeg det er problematisk når det blir veldig generelt, og jeg synes jo man burde si mest mulig hvor man har informasjonen fra i stedet for å si "etter UDIs kjennskap så..". Man bør konkretisere mest mulig "i den og den rapporten fra Landinfo fra da og da, står det..." for å vise hvilken informasjon vi bygger på da. Jeg synes det og jeg vet at ikke det alltid blir gjort” (Saksbehandler 4, UDI).

I de tilfellene det ikke refereres til kilder for landinformasjon, kan det være vanskeligere å vurdere begrunnelsen i vedtaket i ettertid. Når det er sagt, er det også varierende hva slags type kunnskap om de ulike landene som anvendes i saksbehandlingen. Noe kan være helt generelle forhold, mens annet kan være konkrete hendelser eller stedsreferanser. Når man har jobbet med samme landområde lenge, blir man godt kjent med dette. Kunnskapen man har kan da være summen av mange landrapporter, eller personlig kjennskap. I slike tilfeller vil det være vanskelig å referere til en konkret landrapport i vedtaket. I tilfeller der det refereres til helt spesifikke arbeider fra Landinfo, vil det imidlertid være lettere å vurdere vedtaket

etterpå. Her vil det også være lettere å vurdere kvaliteten av den landinformasjonen som anvendes, ettersom Landinfo også oppgir kilder i de ulike arbeidene.

5.5.4 Trumfkort eller puslespill?

Med utgangspunkt i begrunnelsesbasert beslutningsteori presenterer Bache-Hansen (2004) ”trumfkort” og ”puslespill” som en måte å analysere beslutninger på. Disse settes opp mot hverandre som to alternative måter å organisere argumentasjon på. ”Trumfkortbegrunnelse” vil si argumentasjonen som er organisert ut i fra ett enkelt, tydelig kjennetegn. En ”puslespillbegrunnelse” er en argumentasjon som er organisert i form av en kombinasjon av kjennetegn. Den første muligheten er at tydelig informasjon om et bestemt sakskjennetegn blir et organiserende prinsipp for argumentasjonen. Andre kjennetegn ved beslutningsproblemet blir ikke tillagt vekt. Bestemte kjennetegn kan bli ekstra tydelig i argumentasjonen, og øke dets betydning som holdepunkt for de slutningene som trekkes. Den andre muligheten er at flere, relevante kjennetegn ved en sak kombineres og vektes. At beslutninger tas på grunnlag av en kombinasjon av kjennetegn ved beslutningsproblemet og en vurdering av kjennetegnenes relative betydning, er en grunnforutsetning for den teoretiske tenkningen om formelle beslutningsregler. Måten argumentasjonen bygges opp på, vil igjen være styrt av hva som anses å være gyldige argumenter i den sosiale konteksten beslutningen tas innenfor. Denne måten å bygge opp en argumentasjon på, kan forstås som uttrykk for at ”helheten er mer enn summen av delene” (Bache-Hansen 2004).

Bache-Hansen (2004) anvender ”Trumfkort eller puslespill”-metaforen på begrunnelser i beslutninger i barnevernet. Enkelte av disse situasjonene ligner på beslutninger saksbehandlere i utlendingsforvaltningen tar. De må forholde seg til et regelverk og ulike klienter. I enkelte tilfeller kan ett element i en søknad om asyl være avgjørende – for eksempel hvor søkeren er fra. I andre tilfeller kan tvil overfor søkeren og annen informasjon føre til at begrunnelsen i vedtakene bærer preg av en kombinasjon av kjennetegn.

Å analysere begrunnelsen i vedtak er en måte undersøke hvordan ulike momenter vurderes i asylsaker. I vedtak 2 kan man se et eksempel på ”puslespillargumentasjon”. Saksbehandler påpeker for eksempel en endring i søkers forklaring og sier at dette ikke er avgjørende for utfallet, men at det bemerkes. Det har altså en liten rolle i vurderingen, men det ses i sammenheng med resten av forklaringen. Det at flere av saksbehandlerne sier at de får ”en følelse” av om søkeren snakker sant eller ikke, kan også være eksempel på

”puslespillargumentasjon”. Summen av selve intervjuet gir dem en følelse av hva som er riktig vedtak i den aktuelle saken. Da er det summen av flere momenter som danner grunnlag for vedtaket, og ikke et bestemt forhold.

Når det gjelder språktestene og kjennskapen til de geografiske kjennetegnene i vedtak 2 og 3, ser disse ut til å ha status som ”trumfkort” i begrunnelsen i vedtaket. Disse tingene sees også i sammenheng med andre, og utgjør på denne måten kun en del av vedtaket, men oppfattes som en forholdsvis sikker vurdering. I tilfeller der en saksbehandler gir en såkalt ”trumfkortbegrunnelse”, er det lettere å kartlegge hvilken innflytelse de ulike kildene i begrunnelsen gir. I en ”puslespillbegrunnelse” er graden av innflytelse i de ulike kildene vanskeligere å snappe opp, ettersom det ikke er like tydelig hvilke momenter som er avgjørende for vurderingen. På denne måten er ”puslespillbegrunnelse” også et uttrykk for at makten over utfallet av vedtaket er spredt utover og vanskelig å identifisere.

Dersom et land vurderes som usikkert å returnere til og dette er kommunisert tydelig til saksbehandlere fra Landinfo eller andre hold, kan dette få status som et trumfkort. Det å være fra Syria har for eksempel hatt slik status og en av informantene sier følgende:

”Det er varierende hvor folk kommer fra. I disse Syria-sakene har de jo ofte en ganske sånn generell historie om situasjonen, men lite på personlig plan. I sånne situasjoner vil det ikke være viktig for oss å få på plass den personlige historien. Da vil fokuset vårt være om vedkommende er fra Syria eller ikke. Mens i en Tsjetsjenia- eller Usbekistan-sak er det veldig viktig fordi vi ofte vurderer troverdighet og da vil man prøve å få personen til å fortelle om sin egen situasjon” (Saksbehandler 4, UDI).

Her er det altså hvorvidt søkeren er fra Syria eller ikke som er utslagsgivende for om det blir innvilget beskyttelse eller ikke, og argumentasjonen i slike saker er organisert ut fra dette ene kjennetegnet. Når landinformasjon får en slik ”trumfkortstatus”, må representasjonen den tilgjengelige landinformasjonen gir anses som mimetisk. Summen av den må anses som en gjenspeiling av forholdene i landet slik de faktisk er. Dette formuleres ytterligere i UDI sine retningslinjer for praksis for søknader som dreier seg om landene det gjelder. Et eksempel på dette er søkere som kommer fra Eritrea. Retningslinjene for vurdering av denne gruppen søkere (som er gjort rede for innledningsvis i teorien) tilsier at søkere som kan sannsynliggjøre at de er fra dette landet og fyller kravene som gjør dem sårbare ved retur,

skal få innvilget beskyttelse. Denne praksisen har ført til at eritreere utgjør en av de største gruppene søkere som får opphold i Norge (UDI 2014b).

5.5.5 Eritrea som trumfkort

Helt til slutt vil jeg returnere til eksempelet om Eritrea. Det nevnes innledningsvis at statssekretær Jøran Kallmyr tidligere i år reiste til Eritrea for å snakke med representanter for landets regjering. Målet var å få i stand en returavtale, samt å sikre at norske myndigheter får tilgang til landet (NRK 2015b, Klassekampen 2015). NOAS mener at det norske samarbeidet med Eritrea er et ønske om å sende et signal til eritreere på flukt om at det ikke lønner deg å søke asyl i Norge (NOAS 2015). Som illustrert i teoridelen, under eksempelet fra Eritrea, er det landinformasjonen og UNHCR sine retningslinjer som ligger til grunn i risikovurderingen i sakene derfra. Det er risikoen ved retur som gjør slik at det å være fra Eritrea gir en slags ”trumfkortstatus” i asylsaken. Det at Kallmyr ønsker å undersøke situasjonen i landet ved å oppsøke landets regjering, kan tolkes som et ønske om å begrense noe av denne ”trumfkortstatusen” til disse søkerne.

Boswell (2008) mener at kunnskap, i tillegg til å ha en *instrumentell* verdi, også kan ha en *symbolsk* verdi. Når man bruker kunnskap om søkeres hjemland til å eliminere usikkerhet knyttet til situasjonen der, har kunnskapen en *instrumentell* verdi. Bruken av kunnskap kan også ha en legitimerende funksjon der den brukes for å styrke legitimiteten ved valget som er tatt av beslutningstageren eller institusjonen, heller enn å forbedre resultater (Boswell 2008: 472). I følge NOAS er ikke en returavtale med Eritrea mulig, ettersom ingen menneskerettighetsorganisasjoner får komme inn i landet (NOAS 2015). Det at Kallmyr ønsker et samarbeid med Eritreas regjering, kan tolkes som et ønske om å skaffe landkunnskap som kan legitimere en ønsket returavtale. Som nevnt mener leder i NOAS, Ann-Margitt Austenå at de norske observatørene kun kommer til å få se det Eritreiske myndigheter ønsker å vise frem (NRK 2015b). En del av innflytelsen over vedtakene ligger på denne måten også i de politiske signalene. Dette eksempelet kan tolkes som et politisk ønske om å endre landinformasjonen som danner grunnlag for saksbehandlingen på en slik måte at det blir færre positive vedtak.

6 Konklusjon

Denne oppgaven forsøker å si noe om hvordan landinformasjon brukes i asylsaker. Ved hjelp av en teoretisk innfallsvinkel om makt har jeg vist hvordan innflytelsen over utfallet av asylsøknader er fordelt utover i et nettvert. Det er ikke alltid selvsagt hvor makten befinner seg. Basert på en forståelse av makt som kunnskap som produseres i en gitt kontekst, har jeg lagt vekt på utfordringer knyttet til innsamling og fremstilling av landinformasjon. Deretter har jeg undersøkt hvilken status denne informasjonen får i selve vurderingen av asylsaker, og til slutt hvordan beslutningstagere begrunner bruken av landinformasjonen. Avslutningsvis vil jeg gjøre rede for sentrale poenger knyttet til hver av delproblemstillingene for oppgaven.

6.1 Landinfos utfordringer

For å behandle spørsmålet om hvordan landinformasjon brukes i asylsaker, er det nyttig å si noe om hvordan den produseres. For det første er en av utfordringene landrådgivere står overfor at landinformasjonen skal dekke flere ulike forhold ved søkerlandene.

Landinformasjon består av landets menneskerettighets- og sikkerhetssituasjon, den politiske situasjonen og lovverket, kulturelle kjennetegn og samfunnsmessige holdninger, den humanitære og økonomiske situasjonen, hendelser begivenheter og geografi (ACCORD 2013:12). Utfordringene som trekkes frem her er knyttet til tilgang på informasjon, og vurdering av kilder. Ettersom Landinfos oppgave er å sammenstille informasjon om søkerlandene, må de sette sammen utsagn fra ulike kilder for å si noe samlet om situasjonen i landet. Informasjon som er samlet fra annenhåndskilder, eller informasjon som har gått igjennom ulike ledd, kan gjøre det vanskelig å gi en nøytral fremstilling av situasjonen i et land, ettersom slik type informasjon har vært gjenstand for fortolkning i de ulike leddene den har gått igjennom. I Norge bruker Landinfo en metode i sammenstillingen av informasjonen der landrådgiveres egne vurderinger av de ulike kildene tas med i landrapportene. Målet er å gi en så nøyaktig og nøytral fremstilling som mulig av alle forholdene som er relevant i saksbehandlingen. I tillegg til tilgang på informasjon og hvorvidt kildene er nøytrale eller ikke, gir de forskjellige momentene som skal fremstilles i Landinfos arbeid ulik mulighet til å gi en gjenspeiling av faktiske forhold. Informasjon om kulturelle forhold, hendelser og begivenheter, dreier seg om forståelse og tolkning av andres opplevelse av gitte forhold. Opplevelsen og tolkningen hos de som presenterer og mottar informasjonen, er avgjørende

for hvordan den brukes. Dette illustrerer forskjellen i hvordan kunnskap kan forstås som noe absolutt som kan være gjenstand for en mimetisk representasjon, og noe subjektivt og opplevd som formes av den som formidler. Mine funn tyder på at landrådgivere er bevisste på at deres kildegrunnlag varierer, og at de mener det ofte er vanskelig å uttale seg bastant når det gjelder forholdene i søkerlandet.

6.2 Landinfos status i saksbehandlingen

Til tross for at Landinfo uttrykker usikkerhet når det gjelder å trekke bastante konklusjoner om søkeres hjemland, syntes deres produkter å ha høy status blant saksbehandlere. Funnene i dette studiet tyder på at saksbehandlere stoler på Landinfos evne når det gjelder å foreta kildekritiske vurderinger, noe som medfører at de ikke nødvendigvis foretar en slik kildekritisk vurdering selv. I følge min informant Advokat 2, er det problematisk at enkelte saksbehandlere støtter seg for mye på Landinfos arbeid og ikke forholder seg til eventuell tvil i landinformasjonen. Mine funn tyder også på at de saksbehandlere som selv søker opp informasjon om søkerlandene på egenhånd, er de saksbehandlere med lang erfaring og god kjennskap til landområde de jobber med.

Når Landinfo har høy status og saksbehandlere ikke foretar en egen kildekritisk vurdering av deres arbeid, fører dette til at Landinfo har en stor innflytelse på vedtakene. Denne innflytelsen avhenger både av hvordan landrådgivere konkluderer i temanotater og rapporter, og hvordan saksbehandlere anvender dem. I begge tilfeller behandles kunnskap innenfor en organisatorisk kontekst som påvirker hvordan landinformasjonen produseres og anvendes. Dette poenget baserer seg også på en forståelse av kunnskap som produsert, heller enn noe absolutt.

Eksempelene fra vedtakene viser hvordan landinformasjon om ulike forhold brukes i saksbehandlingen. Både kunnskap om generelle forhold som kulturelle kjennetegn, og mer konkret informasjon om geografiske forhold, brukes i vurderingene i vedtakene. Språktestene er et eksempel på at landinformasjonen brukes til å vurdere om søkerens bosted er tilstrekkelig sannsynliggjort. Til tross for at landinformasjonen er basert på begrenset informasjon og at det uttrykkes tvil om faktiske forhold i landet, brukes den som en del av vurderingen og ser ut til å tillegges vesentlig vekt.

Måten landinformasjonen anvendes på, har stor påvirkning på utfallet av asylsøknader. Det som legges til grunn i vurderingen, avhenger av hvordan forholdene i hjemlandet er representert i landrapporter og hvordan man tolker dette. Det man legger til grunn kan forstås som hva som anses for å være sant. Når man skal fatte et vedtak må man, på bakgrunn av vurderingene i saksbehandlingen, nå en konklusjon om hvorvidt søkeren har grunnlag for asyl eller ikke. Landinfos arbeid skal gi et bedre grunnlag for å kunne fatte slike vedtak. Selve saksbehandlingen kan ses i lys av en juridisk måte å forholde seg til sannhet og fakta på. Ettersom saksbehandleres oppgave er å fatte vedtak, er det verken tid eller ønske om å kun ha en ”forklarende” tilnærming til søkerens forklaring om hjemlandet. En ”forklarende” tilnærming kjennetegner i følge Kandel (1992) måten sosialantropologer forholder seg til menneskers handling, vet at de ønsker å forklare disse ut i fra deres sosiokulturelle kontekst. Når man skal fatte vedtak, er man ikke først og fremst på jakt etter mulige forklaringer på hvorfor søkerens forklaring avviker fra tilgjengelig landinformasjon. Saksbehandling preges dermed av en ”ansvarliggjørende” tilnærming til søkerens utsagn, ettersom dette gir et bedre grunnlag for å fatte vedtak. Spørsmålet dreier seg dermed ikke nødvendigvis om hva saksbehandleren anser som sant, men hva som *aksepteres* som sant, slik at det kan legges til grunn i vurderingen i vedtaket. Dette er uttrykk for en pragmatisk tilnærming til sannhet, og formuleringene i landrapportene får dermed økt betydning.

6.3 Usikkerhet i saksbehandling

Når man fatter vedtak, er dette et eksempel på *valg under usikkerhet*. Flere av informantene uttrykker at landinformasjonen ikke er uttømmende. Både begrenset tilgang på landkunnskap og åpne konklusjoner i landrapporter fører til usikkerhet knyttet til forholdene i søkeres hjemland. I tillegg påpekes det at det er usikkerhet knyttet til hvordan ulike momenter skal vektas i saksbehandlingen. Å tillegge landinformasjonen stor vekt og anse det som en sikker kilde, kan forstås som et forsøk på å eliminere denne usikkerheten. Landkunnskapen har dermed en instrumentell verdi. Ettersom saksbehandlere fatter vedtak på vegne av en institusjon, kan vurderingene de tar om landinformasjonen være påvirket av en eventuell ”organisasjonskultur” der de jobber. Ifølge en av informantene varierer praksisen mellom de ulike enhetene når det gjelder bruk av landinformasjon. Innflytelsen over hvordan landinformasjonen brukes, ligger altså ikke bare i selve landrapportene, men må sees i lys av den konteksten de anvendes i.

Begrunnelsene i vedtakene kan deles inn i ”puslespill”- og ”trumfkortbegrunnelse” (Bache-Hansen 2004). I ”puslespillbegrunnelsen” er det mange ulike momenter som til sammen utgjør en vurdering. I vedtak 2 ser vi et eksempel på en slik begrunnelse, nemlig utsagnet om at det at søkeren har oppgitt to ulike tidspunkter for når hun bodde i flyktningleir ikke er avgjørende for vedtaket, men at det allikevel merkes. Et annet eksempel på en ”puslespillbegrunnelse” er at flere av informantene sier at de etter hvert får ”en slags følelse” av om søkeren er troverdig eller ikke. Her er det flere momenter som til sammen utgjør en ”følelse”. Dersom man får en følelse av om søkeren er troverdig eller ikke, kan dette også føre til at man leter etter informasjon som kan brukes til å underbygge den. En puslespillbegrunnelse gjør at det er vanskelig å spore opp hva som er avgjørende for vedtaket, og hvordan landinformasjonen anvendes. Ved ”puslespillbegrunnelser” er det også vanskelig å si noe om hvor innflytelsen/makten over utfallet av vedtakene er lokalisert.

”Trumfkortbegrunnelser” vil si at det er tydelig hva som er utslagsgivende i vurderingen. Måten språktesten og de geografiske omgivelsene anvendes i vedtak 2 og 3 ligner mer på en ”trumfkortbegrunnelse”, ettersom det virker som de behandles med forholdsvis stor sikkerhet. Søkere fra Eritrea har i de siste årene hatt en slags ”trumfkortstatus”, ettersom mange har fått opphold dersom de kan sannsynliggjøre at de er derfra. Eksempelet om Kallmyrs besøk til Eritrea for å undersøke muligheter for retur og situasjonen i landet som sådan, kan anses som et signal til flyktninger om at de ikke bør søke om asyl her (NOAS 2015). Dersom det er en bestemt politisk motivasjon bak hvordan man søker landinformasjon, kan verdien av landinformasjonen brukes strategisk (Boswell 2008). Dersom myndighetene kan få tak i landinformasjon som gir inntrykk av at det er en lavere risiko ved retur enn det som uttrykkes i UNHCR sine anbefalinger og Landinfos temanotater, kan denne informasjonen brukes til å gi færre innvilgelser. Spørsmålet om bruk av landinformasjon dreier seg i et slikt tilfelle ikke om hva man anser som sant om forholdene i søkeres hjemland, men hvilken informasjon som er strategisk med tanke på utfallet av den når den brukes. Uavhengig av hvilken motivasjon som lå bak Kallmyrs besøk til Eritrea, illustrerer dette hvor sentral landinformasjonen er i og hvordan måten den fremstilles på er avgjørende i asylsaker.

6.4 Overførbarhet og videre studier

Ekstern validitet, eller overførbarhet, dreier seg om hvorvidt forskningen som er gjort også er gyldig i andre sammenhenger (Thagaard 2009). Denne studien tar utgangspunkt i et konkret tema (bruk av landinformasjon), og er først og fremst rettet mot å få en bedre forståelse av nettopp denne prosessen. Den overordnede teoretiske innfallsvinkelen som anvendes i dette studiet illustrerer imidlertid to poeng. Disse poengene er for det første at innflytelsen/makten over hvordan vedtakene fattes ikke kun er hierarkisk og konsentrert, men spredt utover i et nettverk og kan være vanskelig å snappe opp. For det andre viser det at hvordan man forstår kunnskap er formet av hvilket formål kunnskapen skal brukes til. Dette mener jeg kan anvendes i andre sammenhenger der statlige institusjoner benytter seg av ekspertinformasjon som er utviklet som grunnlag for beslutninger som tas i denne enheten. Særlig dersom disse beslutningene er en del av et sammensatt og politisert felt.

Det finnes som nevnt lite forskning på dette feltet i en norsk kontekst og videre studier kan derfor innebære en mer systematisk undersøkelse av bruken av landinformasjon. Én mulighet er å undersøke Landinfos kildebruk og sammenligne dette med andre land i Europa. En annen mulighet er å ta for seg flere vedtak fra samme land og undersøke hvordan landinformasjonen anvendes i disse vedtakene, for deretter å sammenligne praksis før eller etter vesentlige oppdateringer i landinformasjonen. En tredje mulighet er å følge rettssaker der landrådgivere stiller som vitner. Da kunne man undersøke hvordan søkeren relaterer seg til det som blir sagt, og eventuelt hvordan landinformasjonen samsvarer eller eventuelt ikke samsvarer med andre ekspertvitner.

Litteraturliste

- Agnew, J. 1987. *The United States in the World Economy*. Cambridge University Press, Cambridge
- Allen, J. 2003. *Lost geographies of power*. Blackwell publishing, Oxford.
- Backe-Hansen, E. 2004. *God nok omsorg. Riktige beslutninger i barbevernet*. Kmmuneforlaget, Oslo.
- Bollingmo, G. C., Skilbrei, M.L. & Wessel, E. 2014:01. *Troverdighetsvurderinger: Søkerens forklaring som bevis i saker om beskyttelse (asyl)*. Fafo.
- Boswell, C. 2008. *The political functions of expert knowledge: knowledge and legitimation in European Union immigration policy*. *Journal of European public Policy*. 15 (4). 471-488.
- Brekke, J., p. 2004. *The struggle for control: The impact of national control policies on the arrival of asylum seekers to Scandinavia 199-2004*. Report 2004:13. Institutt for samfunnsforskning, Oslo.
- Brinkmann, S., Tanggaard (red.). 2012: *Kvalitative metoder: Empiri og utvikling*. Gyldendal akademisk, Oslo.
- Christensen, T., P. Lægveid & A. R. Ramslien. 2006. *Styring og autonomi: organisasjonsformer i norsk utlendingsforvaltning*. Universitetsforlaget. Oslo
- Cloke, P., Crang, P. & Goodwin, M. 2014. *Introducing Hunam Geographies*. 3. ed. Routledge, London and New York.
- Cresswell, T. 2004. *Place. A short Introduction*. Blackwell Publishing, Oxford.
- Dovey, K. 2010: *Becoming Places: Urbanism/Architecture/Identity/Power*. Routledge, New York.
- Duncan, J. & Ley, D. 1993. *Place/Culture/Representation*. Routledge: London and New York.
- Dybvik Øyen, Ø. Red. 2013. *Lærebok i utlendingsrett*. Universitetsforlaget.
- Engelstad F. 2005. *Hva er makt*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Fangen, K. 2004. *Deltagende observasjon*. Fagbokforlaget, Bergen.
- Feldman, M., S. 1989. *Order without design: Information production and policy making*. Stanford, CA: Stanford University Press
- Flyktninghjelpen. 2015. Flyktningregnskapet. *Alt om mennesker på flukt verden over*.

Foucault, M. 1980. *Power/knowledge: Selected interviews and other writings 1972-1977*. Brighton, UK: Harvester Press.

Furre, H., Gustafsson, M, S., Quarle, J. & Viblemo, T., E. 2010. *Organisering teller, ressurser avgjør: Asylsaksbehandlingen i norsk utlendingsforvaltning i et komparativt perspektiv*. Oxford research.

Good, A. 2004. "Undoubtedly an Expert"?: Anthropologists in British Asylum Courts. *Journal of the Royal Anthropological Institute*, Vol. 10, no. 1: 113-133.

Good, A. 2009. *Witness statement and credibility: Assessment in the British asylum*. *Irish Journal of Anthropology*, Vol. 12, no. 3: 45-57.

Gyulai, G. 2007. *Country Information in Asylum Procedures: Quality as legal requirement in the EU*. Hungarian Helsinki Committee, Helsinki.

Hall, S (red.). 1997. *Representation. Cultural representations and signifying practices*. Sage publications, London, Thousand Oaks, New Delhi.

Hardy, C. 2003. *Refugee Determination: Power and Resistance in Systems of Foucauldian Power*. University of Melbourne.

Hubbard, P. et al. 2002. *Thinking geographically*. Continuum, New York.

Jacobsen, D., I. & Thorsvik, J. 2002. *Hvordan organisasjoner fungerer. Innføring i organisasjon og ledelse*. 2. utgave. Fagbokforlaget, Bergen.

Jonston, R., J., Gregory, D. & Smith, D., M. 1994. *The dictionary of human geography*. 3. ed. Blackwell reference, Oxford.

Jørgensen, M., W. & Phillips, L. 1999. *Diskurs analyse som teori og metode*. Roskilde Universitetsforlag.

Kandel. R., F. 1992. *How Lawyers and anthropologists think Differently. Double Vision: Anthropologists at Law*. National Association for the practice of Anthropology. Bulletin, 11. Washington.

Kjelsvik, K. 2015. "Eg har ingen familie". *Identitet, deltagerroller og tolkning I asylintervju*. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 1, 57-87.

Knights, D., & Morgan, G. 1991. *Strategic discourse and subjectivity. Towards a critical analysis of corporate strategy in organisations*. *Organisation Studies*, 12 (3), 251-273.

Kvale, S. Brinkmann, S. 2009. *Det kvalitative forskningsinterju*. 2. utgave. Gyldendal akademisk, Oslo

March, J. G. 1994. *A primer on decision making*. New York: Free Press.

Magnussen, S. 2007. *Vitnepsykologi: Pålitelighet og troverdighet i dagligliv og rettsal*. Oslo: Abstrakt forlag.

- Malpas, J.E. 1999. *Place and Experience: A Philosophical Topography*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Peet, R. 1998. *Modern Geographical Thought*. Blackwell Publishing, Oxford.
- Ragin, C. C., Amoroso, L. M. 2011. *Constructing Social Research*. 2. utgave. Los Angeles: Sage.
- Schjatvet, C. 2014. *Troverdighetsvurderingen i asylsaker: Juss og tverrfaglighet I opplæringen i fire direktorater – Belgia, Storbritania, Sverige og Norge*. 2. Revidert utgave. Hestenes og Dramer Co, Oslo.
- Schjatvet, C. 2015. *Forfølgelse basert på religion og medlemsskap I en spesiell social gruppe (seksuell legning) – praksis I UDI og UNE etter Høyesteretts dom av 29. Mars 2012*. Hestenes og Dramer & Co, Oslo.
- Simon, H., Elgar, E. (red.) .1992. *Economics, Bounded rationality and the cognitive revolution*. Edward Elgar Publishing Limited, England.
- Smith, K., E. 2006. *Problematising power relations in 'elite' interviews*. *Geoforum*, 37(4), 643-653.
- Souter, J. 2011. *A culture of disbelief or denial? Critiquing refugee status determination in the united kingdom*. *Oxford monitor of forced migration*. 15 (1). 48-59.
- Sweeney, J., A. 2009. *Credibility, Proof and Refugee Law*. *International Journal of refugee law*. 21 (4). 700-726.
- Thagaard, T. 2009. *Systematikk og Innlevelse - en innføring i kvalitativ metode*. 3.utgave. Fagbokforlaget Vigmosatd & Bjørke AS. Bergen.
- Thomas, R. 2009. *Refugee Roulette. A UK Perspective*. I J. Ramji-Nogales (red.), *Refugee roulette: disparities in asylum adjudication and proposals for reform* (s. 164- 168). New York: New York University Press.
- Tjora, A. 2012. *Kvalitative forskningsmetoder I praksis*. 2. utgave. Gyldendal akademisk, Oslo.
- Tuan, Y., F. 1977. *Space and Place: The Perspective of Experience*. University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Vevstad, V. 2007. *Norges rolle i utviklingen av et felles europeisk Asylsystem*. *Nordisk tidsskrift for menneskerettigheter*, Vol. 25, nr. 3: 282-294.
- Winchester, P., M. & Rofo, M.W. 2010. *"Introducing" Qualitative Research in Human Geography*. Hay, I. (red.). *Qualitative Research Methods in Human Geography*. 3. ed. Oxford University Press, Canada.

Offentlige dokumenter:

ACCORD (Austrian Centre for Country of Origin & Asylum Research and Documentation) 2013. *Researching Country of Origin Information*. Austrian red cross. Tilgjengelig fra : <http://www.coi-training.net/handbook/Researching-Country-of-Origin-Information-2013-edition-ACCORD-COI-Training-manual.pdf> [Lest. 10.07.2015].

NESH (De nasjonale forskningsetiske komiteer) 2006. *Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap. Humaniora, juss og teologi. Forskningsetiske komiteer*. Tilgjengelig fra: <https://www.etikkom.no/forskningsetiske-retningslinjer/Samfunnsvitenskap-jus-og-humaniora/> [Lest 03.08.2014].

UNHCR (United Nations High Commission for Refugees) 2003. *Håndbok om prosedyrer og kriterier for å fastsette flyktningers rettsstilling*. Oslo.

NOU 2004. *Ny utlendingslov: Utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon av 14. Desember 2001. Avgitt til kommunal og regionaldepartementet 19. Oktober 2004*. Norges offentlige utredninger NOU 2004:20. Justis og beredskapsdepartementet, tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/eadd02d12e6340a581c1a85ab738e987/no/pdfs/nou200420040020000dddpdfs.pdf> [Lest 01.08.2015].

St. meld. 21. 2003-2004. *Styringsforhold på utlendingsfeltet*. Kommunal- og regionaldepartementet, tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/411254ee53b4404ab515b28a0bd8a598/nn-no/pdfs/stm200320040021000dddpdfs.pdf> [Lest 27.07.2015].

Nettkilder:

Klassekampen 2015. *Regjeringen vil sende asylsøkere tilbake til Eritrea*. Tilgjengelig på: <http://www.klassekampen.no/article/20150603/NTBI/1210888359> [Lest: 03.08.2015].

Landinfo 2011. *Temanotat: Somalia: Språkforhold og dialekter*. Tilgjengelig på: http://www.landinfo.no/asset/1707/1/1707_1.pdf [Lest 13.07.2015].

Landinfo 2014. *Årsrapport*. Tilgjengelig på: http://landinfo.no/asset/3143/1/3143_1.pdf [Lest 07.07.2015].

Landinfo 2015a. *Temanotat: Eritrea: Nasjonaltjeneste*. Tilgjengelig på: http://landinfo.no/asset/3097/1/3097_1.pdf [Lest 04.08.2015].

Landinfo 2015b. *Respons: Eritrea: Utstedelse av utreisestillatelse og ulovlig utreise*. Tilgjengelig på: http://landinfo.no/asset/3122/1/3122_1.pdf [Lest 08.08.2015].

Landinfo 2015c. *Om Landinfo*. Tilgjengelig på: <http://landinfo.no/id/6.0> [Lest 08.08.2015].

Landinfo 2015d. *Retningslinjer for kilde- og informasjonsanalyse*. Tilgjengelig på: http://landinfo.no/asset/3135/1/3135_1.pdf [Lest 06.07.2015].

NOAS 2015. *Cynical policy behind State Secretary's visit to Asmara*. Tilgjengelig på: <http://www.noas.no/cynical-policy-behind-state-secretarys-visit-to-asmara/> [Lest. 01.08.2015].

NRK 2015a. *Kallmyr besøker diktaturstat*. Tilgjengelig på: <http://www.nrk.no/norge/frps-kallmyr-i-dialog-med-eritrea-1.12390606> [Lest 10.06.2015].

NRK 2015b. *Forstår ikke kritikken*. Tilgjengelig på: <http://www.nrk.no/verden/joran-kallmyr-mener-kritikken-er-urettmessig-1.12399876> [Lest: 10.06.2015].

UDI 2011. *Retningslinjer om språkanalyse etter søknad om beskyttelse*. UDI regelverk 2011. Tilgjengelig på: https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2011-023/#_Toc345582279 [Lest 13.07.2015].

UDI 2012. *Asylpraksis – Eritrea*. UDI regelverk 2012. Tilgjengelig på: http://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-praksisnotater/pn-2012-010/#_Toc336945895 [Lest:03.08.2015].

UDI 2013. *Intervju i søknader om beskyttelse*. UDI regelverk 2013. Tilgjengelig på: http://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-interne-meldinger/im-2013-011/#_Toc368917609 [Lest: 03.08.2015].

UDI 2014a. *Faktaskriv 2014*. Tilgjengelig på: <http://www.udi.no/statistikk-og-analyse/arsrapporter/tall-og-fakta-2014/hvor-mange-sokte-om-beskyttelse/> [Lest 01.08.2015].

UDI 2014b. *Faktaskriv 2014*. Tilgjengelig på: <http://www.udi.no/statistikk-og-analyse/arsrapporter/tall-og-fakta-2014/hvem-fikk-beskyttelse/> [Lest 01.08.2015].

UDI 2014 c. *Innsyn og tilgang til data*. Tilgjengelig på: <http://www.udi.no/statistikk-og-analyse/informasjon-til-forskere-og-studenter1/informasjon-til-forskere-og-studenter/> [Lest 09.09.2014].

Vedlegg 1

Liste over informanter og vedtak

Informanter

1	Advokat 1
2	Advokat 2
3	Sekretariatet UNE
4	Nemndleder UNE
5	Saksbehandler 1, UDI
6	Saksbehandler 2, UDI
7	Saksbehandler 3, UDI
8	Saksbehandler 4, UDI
9	Landrådgiver, Landinfo

Vedtak

Vedtak 1	Iran 2012
Vedtak 2	Somalia 2010
Vedtak 3	Somalia 2011

Vedlegg 2

Temaer for intervjuene

- Informantens erfaringer
 - Søkerens troverdighet
 - Saksbehandling
 - Landinformasjon
 - Klagesaker
 - Rettssaker
- Søkerens troverdighet
 - Forklaringen og troverdighet
 - Landinfos rolle i troverdighetsvurderinger
 - Endringer i søkerens forklaring
- Landinformasjon
 - Landinfo som dekkende grunnlag i saksbehandling
 - Søke etter landkunnskap på egen hånd
 - Kilder og tilgang på informasjon
- Retningslinjer i saksbehandling
 - Vekting av ulike forhold
 - Usikkerhet
- Kontakt og informasjonsutveksling mellom Landinfo og UDI og UNE
- Kulturforskjeller, tolk og kommunikasjon

Vedlegg 3

Prosjektskisse for masteroppgave i samfunnsgeografi

Kontaktinformasjon:

Karianne Kristine Kitterød

tel:(+47)99461331

Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi

kariankk@student.sv.uio.no

Postboks 1096 Blindern, N-0317 Oslo

Tema: Ekstern troverdighet i asylprosessen

Bakgrunn og problemstilling

Ifølge UDIs årsrapport fra 2013 søkte 11983 personer beskyttelse (asyl) i Norge dette året. De som får sin søknad vurdert i Norge må stille til intervju i Utlendingsdirektoratet (UDI). I tillegg til å vurdere risiko ved retur, vurderer saksbehandlere ofte om søkerens historie er troverdig. I mange tilfeller kan troverdighet få stor betydning for utfallet. Troverdighet vurderes både ut i fra om det er intern sammenheng i forklaringen og om den stemmer med tilgjengelig landinformasjon (Thomas 2009). I UDI benytter saksbehandlerne seg av landinformasjon utarbeidet av Landinfo. Dette er utlendingsforvaltningens fagenhet for landkunnskap. Enheten er underlagt utlendingsforvaltningen, men er faglig uavhengig (Dybvik Øien 2013:29).

Min studie vil ta for seg den delen av troverdighetsvurderingen som har med bruk av landkunnskap å gjøre. Troverdighet som har med forhold i hjemlandet å gjøre kalles også for ekstern troverdighet (Good 2009:47). Målet med prosjektet er å undersøke hvordan landkunnskap anvendes av saksbehandlere og hvilke forhold som påvirker hvordan landkunnskapen benyttes. Jeg ønsker også å undersøke hva som anses som relevant landkunnskap hos de som produserer den, altså ansatte i Landinfo.

Vurdering av ekstern troverdighet må sees i sammenheng med ulike utfordringer saksbehandlere møter. Jeg ønsker å bruke tidligere studier av norsk utlendingsforvaltning for å få en bedre forståelse av hvilke forhold som påvirker bruk av landkunnskap. De to ferskeste rapportene om troverdighetsvurderingen i asylprosessen vil være spesielt relevante (Bollingmo, Skilbrei og Wessel 2014; Schjatvet 2014). Disse inneholder også noe informasjon om hvordan landkunnskap brukes. Det har også blitt utført en analyse av asylsaksbehandlingen i norsk utlendingsforvaltning som et ledd i effektiviseringsarbeidet knyttet til utfordringer med tanke på økt antall søknader (se Furre, Gustafsson, Quarle og Viblemo 2010). En annen studie fra norsk kontekst, tar for seg sårbar asylsøkeres opplevelse av asylprosessen (Brekke, Sveaas og Vevstad 2010).

Datamateriale

Intervjuer: For å få innblikk i hvordan landinformasjon benyttes, ønsker jeg å intervjuer nåværende og tidligere UDI-ansatte som har kjennskap til asylprosessen. Målet er å intervjuer 10 ansatte. Fokuset i disse intervjuene vil være på hvordan de ansatte tilegner seg relevant landkunnskap før et asylintervju og hvordan de går frem for å sammenligne søkeres forklaringer med tilgjengelig informasjon om landet.

Jeg ønsker også å gjennomføre intervjuer med ansatte i Landinfo. Dette er for å få en forståelse for hvordan landkunnskap produseres og hva som anses som relevant kunnskap om de ulike landene.

Innsyn i anonymiserte saksmapper: Det er også ønskelig med innsyn i saksmapper fra UDI. Dette vil kunne gi et helhetlig bilde av hvilken rolle landkunnskapen har i asylprosessen. Ifølge UDIs nettsider gis ikke innsyn i saksmapper til studenter ettersom det er for

tidkrevende å anonymisere dem. Dette søkes derfor kun dersom det finnes saksmapper som allerede er anonymisert i forbindelse med større forskningsprosjekter.

Offentlige dokumenter: Lovverk, relevante instruks/rundskriv og offentlige utredninger om utlendingsfeltet vil være viktig for å forstå hvilke rammer saksbehandlere jobber innenfor.

Jeg vil også benytte meg av publiserte rapporter fra Landinfo og undersøke hva slags informasjon som er tilgjengelig for de ulike landene.

Observasjon under rettsaker: Jeg ønsker også å observere et utvalg asylsaker som føres for tingretten. Observasjonene vil gi innsikt i ulike aktørers bruk og vurdering av landinformasjon.

Etikk og personvern

Data som samles i forbindelse med prosjektet vil oppbevares og brukes i tråd med retningslinjene til Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste. Eventuelle intervjuer vil ikke innebære sensitive opplysninger om søkere ettersom intervjuene vil dreie seg om hvordan landkunnskap anvendes. Informantene vil anonymiseres og det vil bli innhentet informert samtykke. Informasjon fra intervjuene vil kun benyttes på en slik måte at det ikke er mulig å finne ut hvem informantene er. Informantene vil også få mulighet til å sjekke transkriberte intervjuer.

Når det gjelder innsyn i saksmapper, ber jeg kun om innsyn i anonymiserte saksdokumenter. Disse vil dermed ikke inneholde personopplysninger om søker.

Studiens verdi

Utlendingsdirektoratet fatter vedtak etter norsk lov. Vedtakene fattes altså på vegne av den norske stat og har store konsekvenser for søkere. Selve asylprosessen kan fremstå som en komplisert prosess. Bidrag til en bedre forståelse av ulike aspekter ved behandling av asylsøknader sammenfaller med et av hovedmålene i UDIs program for forskning og utvikling i perioden 2015-2017: «Å øke forståelsen for feltet blant beslutningstagere og i offentligheten» (Utlendingsdirektoratet 2014, hovedmål).

Hovedfunnet i Bollingmo, Sklibrei og Wessels (2014:1) studie er at det er en variasjon i hvordan troverdighetsvurderinger gjennomføres. Dette kan tyde på at vurderingene gjennomføres på ulikt grunnlag. Forfatterne har utarbeidet 17 anbefalinger til utlendingsforvaltningen som skal bidra til bedre opplæring og bevisstgjøring rundt troverdighetsvurderinger. Anbefaling nummer 12 og 13 går ut på at betydningen av informasjon fra Landinfo skal tydeliggjøres samt at ny informasjon om landene må kommuniseres tydelig.

Målet for mitt prosjekt er å bidra med kunnskap om hvordan landkunnskapen anvendes samt økt bevisstgjøring rundt hva slags landinformasjon som produseres. Dette sammenfaller med anbefalingene nevnt over og målet bak dem.

Veiledere

Prosjektet utføres i forbindelse med min mastergrad i samfunnsgeografi ved Universitetet i Oslo. Veiledere for prosjektet er Tone Maia Liodden, stipendiat ved institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, UiO ([tel:\(+47\)22844078](tel:+4722844078), mail: t.m.liodden@sosgeo.uio.no) og Kristian Stokke, professor ved institutt for sosiologi og samfunnsgeografi ([tel:\(+47\)22855242](tel:+4722855242), mail: kristian.stokke@sosgeo.uio.no).

Kilder

Brekke, J-P., Sveaass, N., og Vevstad, V. (2010): *Sårbare asylsøkere i Norge og EU*. Rapport 2010:14. Institutt for samfunnsforskning.

Bollingmo, G. C., Skilbrei, M.L. og Wessel, E. (2014:01): *Troverdighetsvurderinger: Søkerens forklaring som bevis i saker om beskyttelse (asyl)*. Fafo.

Dybvik Øyen, Ø. Red. (2013): *Lærebok i utlendingsrett*. Universitetsforlaget.

Furre, H., Gustafsson, M. S., Quarle, J. og Viblemo, T. E. (2010): *Organisering teller, ressurser avgjør: Asylsaksbehandlingen i norsk utlendingsforvaltning i et komparativt perspektiv*. Oxford research.

Good, A. (2009): *Witness statement and credibility: Assessment in the British asylum*. *Irish Journal of Anthropology*, Vol. 12, no. 3: 45-57.

Schjatvet, C. (2014): *Troverdighetsvurderingen i asylsaker: Juss og tverrfaglighet i opplæringen i fire direktorater – Belgia, Storbritannia, Sverige og Norge*, 2. utgave. Advokatfirmaet; Hestenes og Dramer & Co.

Thomas, R. (2009): *Refugee Roulette. A UK Perspective*. I J. Ramji-Nogales (red.), *Refugee roulette: disparities in asylum adjudication and proposals for reform* (s. 164- 168). New York: New York University Press.

Vedlegg 4

Forespørsel om deltagelse i forskningsprosjektet

Prosjektets tittel: Ekstern troverdighet i asylprosessen

Ifølge UDIs årsrapport fra 2013 søkte 11983 personer beskyttelse (asyl) i Norge dette året. De som får sin søknad vurdert i Norge må stille til intervju i Utlendingsdirektoratet (UDI). I tillegg til å vurdere risiko ved retur, vurderer saksbehandlere ofte om søkerens historie er troverdig. Troverdighet vurderes både ut i fra om det er intern sammenheng i forklaringen og om den stemmer med tilgjengelig landinformasjon. I UDI benytter saksbehandlerne seg av landinformasjon utarbeidet av Landinfo.

Min studie vil ta for seg den delen av troverdighetsvurderingen som har med bruk av landkunnskap å gjøre. I prosjektet vil denne delen kalles «ekstern troverdighet». Målet med prosjektet er å undersøke hvordan landkunnskap anvendes av saksbehandlere og hvilke forhold som påvirker hvordan landkunnskapen benyttes. Jeg ønsker også å undersøke hva som anses som relevant landkunnskap hos de som produserer den, altså ansatte i Landinfo. For å belyse temaet, ønsker jeg å intervju ansatte med kjennskap til asylprosessen om deres erfaringer med bruk av landkunnskap som en del av troverdighetsvurderingen. Jeg ønsker å intervju både nåværende og tidligere ansatte i UDI.

Dersom du synes det er greit, vil jeg gjerne ta opp intervjuet. Jeg vil også ta notater underveis. Navn og personopplysninger vil ikke oppbevares sammen med intervjumaterialet. Om du ønsker, kan du få tilsendt den transkriberte versjonen av intervjuet, slik at du eventuelt kan komme med innspill på ting du vil legge til eller ta ut. Som forsker har jeg taushetsplikt og all data vil behandles konfidensielt.

Prosjektet er meldt til norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste. Datamaterialet behandles i tråd med deres retningslinjer. Når prosjektet er ferdig, blir all informasjon i datamaterialet anonymisert. Lydopptakene fra intervjuene skal slettes. Du kan når som helst trekke deg fra studien og ditt intervju vil da ikke bli brukt i forskningen.

Tusen takk for at du deltar!

Om du har spørsmål i etterkant av intervjuet, kan du kontakte meg på telefon:99461331 eller på mail kariankk@student.sv.uio.no.

Vennlig hilsen

Karianne Kitterød, masterstudent i samfunnsgeografi ved Universitetet i Oslo.